

RESOLUCIÓN

CEVESA 1

R/AJ/116/25

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

Dª. Cani Fernández Vicién

Consejeros

Dª. Pilar Sánchez Núñez
D. Rafael Iturriaga Nieva
D. Pere Soler Campins
Dª. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 14 de enero 2026

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**), con la composición expresada, ha dictado la siguiente Resolución en el Expediente R/AJ/116/25 CEVESA 1, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) y 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC).

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	3
2. FUNDAMENTOS DE DERECHO	3
2.1. Actuación administrativa recurrida.....	3
2.2. Pretensiones de las Recurrentes e informe de la DC	3
2.2.1. Contenido del recurso	3
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.....	4
2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable.....	9
3. RESUELVE.....	10

1. ANTECEDENTES

- (1) El 20 de octubre de 2025 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el recurso interpuesto por COMPAÑÍA EUROPEA DE VIAJEROS DE ESPAÑA, S.A. (CEVESAS) representada por D. Guillermo Iñiguez Oramas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), contra la Orden de Inspección de la Directora de Competencia de 22 de septiembre de 2025 notificada a CEVESAS el 6 de octubre de 2025, día en el que se inició la inspección de su sede.
- (2) El 27 de octubre de 2025, el Secretario del Consejo de la CNMC remitió una copia del recurso a la Dirección de Competencia para su informe, conforme al artículo 24 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (RDC).
- (3) El 28 de octubre de 2025, la DC remitió el informe preceptivo, en el que propuso la desestimación del recurso.
- (4) El 4 de noviembre de 2025, el Secretario del Consejo acordó conceder a CEVESAS un plazo de 15 días para formular alegaciones, poniendo a su disposición el expediente para su acceso.
- (5) El 26 de noviembre de 2025, CEVESAS presentó su escrito de alegaciones al informe de la DC.
- (6) Esta Sala ha deliberado y resuelto el recurso en su reunión de 14 de enero de 2026.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

2.1. Actuación administrativa recurrida

- (7) Constituye el objeto de este recurso administrativo la Orden de Inspección de la Directora de Competencia dictada el 22 de septiembre de 2025, que fue notificada a CEVESAS el 6 de octubre de 2025.

2.2. Pretensiones de las Recurrentes e informe de la DC

2.2.1. Contenido del recurso

- (8) CEVESAS solicita que se acuerde la declaración de nulidad de la Orden de Inspección en la parte que pretende investigar hechos prescritos, los anteriores a 2021, por vulnerar el artículo 68 de la LDC, al ignorarse los plazos de prescripción de las infracciones muy graves previstos en este artículo. En este

sentido, indica que no se pueden autorizar inspecciones para investigar hechos prescritos.

- (9) Subsidiariamente, CEVESA solicita la declaración de anulabilidad parcial de la Orden por ambigüedad, en la medida que la redacción “*al menos desde 2021*” genera indefinición sobre el alcance y objeto de la inspección, vulnerando lo establecido en el artículo 40.2 de la LDC sobre delimitación clara del objeto, alcance y periodo temporal de la inspección. Asimismo, solicitan el reajuste de la inspección conforme al marco temporal y objeto legalmente habilitados, esto es, que la CNMC precise que ésta se refería a recabar evidencias y documentos fechados desde 2021.
- (10) En definitiva, la recurrente manifiesta en su escrito que la Orden de Inspección es ambigua en su delimitación temporal, generando esa falta de precisión indefensión, vulnerando derechos fundamentales de la empresa; en concreto el artículo 24 de la Constitución Española (CE), sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y a no ser privado de defensa, por desconocimiento del alcance de la inspección, el artículo 18 de la CE, sobre el derecho a la inviolabilidad de los documentos y a la intimidad empresarial y el artículo 9.3 CE, sobre el principio de legalidad y seguridad jurídica.

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

- (11) El artículo 47 de la LDC regula el recurso administrativo previsto contra las resoluciones y actos dictados por la DC 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*”.
- (12) De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo, procede analizar si dicho Acuerdo recurrido es susceptible de ocasionar indefensión o perjuicio irreparable a las Recurrentes, únicos motivos contemplados por el legislador y la jurisprudencia¹ para poder sustentar la impugnación del acuerdo en el marco del recurso administrativo previsto por esta disposición.

2.3.1. Ausencia de Indefensión

- (13) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la indefensión a la que se refiere el artículo 24.1 CE implica “*una limitación de los medios de defensa producida por la indebida actuación de los órganos correspondientes*”², de tal modo que “no

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

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

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).

- (14) En el presente caso, CEVESA considera que la Orden de Inspección debe declararse nula debido a que pretende investigar hechos prescritos, anteriores a 2021, lo que supondría una vulneración de lo dispuesto en el artículo 68 LDC, en el que se dispone que el plazo de prescripción de las infracciones muy graves será de 4 años. Asimismo, la recurrente alega que se habría producido una vulneración del artículo 40.2 LDC, por cuanto considera que la redacción “*al menos desde 2021*” genera ambigüedad e indefinición sobre el alcance y objeto de la inspección, no quedando claro si la DC pretende investigar “*actos anticompetitivos al menos desde 2021*” o si pretende “*recabar documentos que daten al menos desde 2021*”.
- (15) En primer lugar, con respecto a la inspección realizada en la sede de CEVESA, debe ponerse manifiesto que la misma se realizó de acuerdo con las facultades de inspección previstas en el artículo 40 de la LDC, siguiendo lo dispuesto en la Orden de Inspección de 22 de septiembre de 2025 y también en el Auto judicial de 25 de septiembre de 2025 nº 222/2025, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 33 de Madrid, autorizando el acceso de funcionarios de la CNMC para realizar una inspección en la sede de CEVESA. En consecuencia, por cuanto la investigación y registro domiciliario ha contado con el respaldo de una autorización judicial, no puede apreciarse que se haya producido una vulneración de la garantía constitucional prevista en el artículo 18 de la CE.
- (16) Con respecto a la alegación de la recurrente relativa a la ambigüedad de la Orden de Inspección en cuanto al objeto, alcance, y periodo temporal de la inspección, como indica la DC en su informe, es preciso señalar que, de conformidad con el artículo 13.3 RDC, el contenido de la autorización de la inspección debe incluir “*el objeto y la finalidad de la inspección, los sujetos investigados, los datos, documentos, operaciones, informaciones y otros elementos que hayan de ser objeto de la inspección, la fecha en la que la inspección vaya a practicarse y el alcance de la misma*”.
- (17) En el presente caso, esta Sala considera patente que la orden de inspección de 22 de septiembre de 2025, es adecuada y conforme a Derecho, pues precisa de manera suficiente los elementos esenciales previstos en el artículo 13.3 del RDC de forma consistente con la jurisprudencia recaída en la materia.
- (18) En relación con el objeto y finalidad, la citada orden indica que “*El objeto de la inspección es verificar la existencia, en su caso, de actuaciones de la citada*

(expte. R/0152/13, ANTONIO BELZUNCES) y de 7 de febrero de 2014 (expte. R/DC/0013/14 Auditorías de Gestión Integral).

empresa, junto con otras empresas competidoras y asociaciones regionales y provinciales del sector, consistentes en acuerdos y/o prácticas concertadas de fijación de precios y de manipulación y reparto de licitaciones para la prestación del servicio de transporte público de viajeros por carretera, con particular incidencia en el transporte escolar, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, así como intercambios de información confidencial sensible entre competidores en el marco de dichas licitaciones, al menos desde 2021 hasta la actualidad, que podrían constituir prácticas restrictivas prohibidas por el artículo 1.1 de la LDC. Asimismo, la inspección también tiene por objeto verificar si los citados acuerdos y/o prácticas concertadas se han llevado a la práctica, su alcance, así como la efectiva participación de las empresas supuestamente implicadas y la identidad de los directivos de estas empresas igualmente participantes en las citadas prácticas.”

- (19) Por lo que se refiere al alcance, la orden explica que la inspección persigue “*verificar si los citados acuerdos y/o prácticas concertadas se han llevado a la práctica, su alcance, así como la efectiva participación de las empresas supuestamente implicadas y la identidad de los directivos de estas empresas igualmente participantes en las citadas prácticas*”.
- (20) Igualmente, en cumplimiento de lo exigido por el artículo 13.3 RDC, en la Orden se señala tanto el sujeto investigado, siendo en el presente caso CEVESA, como la fecha en la que la inspección se podría desarrollar (a partir del día 6 de octubre de 2025, estando previsto que esta pudiera continuar hasta el 10 de octubre de 2025).
- (21) Finalmente, en lo relativo a los datos, documentos, operaciones, informaciones y otros elementos objeto de la inspección, en la citada Orden también se indica que la investigación podría abarcar, entre otras, las siguientes actuaciones:

“I. La inspección de toda la documentación en soporte papel, incluidos los archivos físicos, documentos contractuales o la correspondencia comercial.

II. La inspección de toda la documentación e información en soporte informático o electrónico, y todas las formas de correspondencia utilizadas por el sujeto o entidad inspeccionada y el personal al servicio de misma, independientemente de si aparecen como no leídos o han sido eliminados. Dicha documentación e información incluirá tanto la que se encuentre almacenada en los sistemas informáticos y dispositivos electrónicos de la entidad inspeccionada y del personal al servicio de la misma, como la que se encuentre alojada en sistemas, servicios informáticos o dispositivos proporcionados por terceros, sistemas y servicios de almacenamiento en la nube y toda aquella otra a la que tenga acceso la entidad inspeccionada.”

- (22) Por todo lo anterior, entiende esta Sala que la DC ha satisfecho las exigencias requeridas en el artículo 13.3 del RDC, contenido la Orden de inspección de forma suficiente y adecuada el objeto, la finalidad y el alcance de la inspección.
- (23) Por su parte, en lo que respecta a la delimitación temporal de los hechos objeto de investigación, debe señalarse que ni el artículo 13.3 RDC ni la jurisprudencia ha determinado que forme parte del contenido que debe ser incluido en la orden de inspección, por lo que no existe exigencia legal ni jurisprudencial alguna que establezca que ha de delimitarse el ámbito temporal de los hechos investigados. Es cierto, como se indica en el recurso, que en la Orden por la que se autorizaba la realización de la inspección, se hace referencia a prácticas anticompetitivas que tendrían lugar desde, al menos, 2021. Sin embargo, esta referencia temporal no se establece como límite en sí mismo, sino que señala que la información a la que había tenido acceso la CNMC se refiere a prácticas anticompetitivas que se vendrían realizado, al menos, desde esa fecha, sin que se prejuzgue si éstas se hubieran estado realizando anteriormente.
- (24) Como se ha indicado en resoluciones anteriores³, esta Sala estima razonable que, con carácter previo a la inspección, no sea posible determinar con total precisión desde cuándo pudieron haberse venido desarrollando las prácticas investigadas. Por lo tanto, dado que la información a la que ha tenido acceso la DC sitúa dichas conductas, al menos, desde el año 2021 —tal y como se recoge en su informe—, resulta plenamente adecuado que la orden de investigación delimite el ámbito temporal en esos términos. De hecho, la inspección se realiza con la finalidad de verificar tanto la naturaleza de los supuestos hechos anticompetitivos como su duración temporal, habiéndose solicitado precisamente autorización judicial de entrada para realizar una inspección en la sede CEVESA, con el fin de dilucidar, entre otros elementos, el propio ámbito temporal de la posible infracción.
- (25) En este sentido, cabe hacer referencia a la sentencia del Tribunal General de 6 de septiembre de 2013 (asunto Deutsche Bahn AG, párrafo 76) que aclara que: “[...] la Comisión no está obligada ni a efectuar una calificación jurídica precisa de las presuntas infracciones, ni a dar a conocer a la empresa todas las informaciones de que dispone, ni a indicar el período en el que tuvo lugar, a su juicio, la presunta infracción (sentencia France Télécom/Comisión, citada en el apartado 44 supra, apartado 58)”.
- (26) Asimismo, en un caso similar al presente⁴, la Audiencia Nacional, en su Sentencia de 13 de abril de 2023, desestimó el recurso de la empresa contra la

³ Resoluciones de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 4 de febrero de 2016, Expte. R/AJ/121/15 CORREOS EXPRESS; de 18 de mayo de 2017, Expte. R/AJ/121/17 ALTADIS; de 11 de octubre de 2017, Expte. R/AJ/047/17 IMASA; y de 19 de marzo de 2019, Expte. R/AJ/113/18 MEGASA.

⁴ Resolución de la Sala de Competencia de la CNMC, de 19 de marzo de 2019, Expte. R/AJ/113/18 MEGASA

Resolución de la CNMC e indicó lo siguiente en lo relativo al ámbito temporal de los documentos que fueron recabados y cuya fecha era anterior a lo que se precisaba en la Orden de Inspección:

"En segundo lugar, el auto judicial que autoriza la entrada en la sede de la empresa se limita a recoger que la solicitud de autorización de la CNMC explica que la Comisión Europea le comunica que, "al menos desde enero de 2015 se estarían produciendo contactos e intercambios de información entre directivos de empresas de los distintos grupos para la fijación de precios de compra de chatarra para la producción de acero en el territorio español". Se trata de una información que proporciona la Comisión europea a la CNMC, que esta utiliza para amparar su solicitud de entrada y que el Juzgado simplemente la recoge en el auto pero sin posibilidad de contrastarla en ese momento. Prueba de ello es que otorga la autorización de entrada al verificar la razonabilidad de los indicios pero sin que la parte dispositiva contenga limitación temporal alguna a recabar elementos probatorios anteriores a 2015 pues ni siquiera la Comisión dispone del dato cierto ya que solo indica que esos contactos, al menos, se producen desde enero de 2015"

- (27) Además, como indica la DC en su informe, la Audiencia Nacional⁵ ha reiterado recientemente que, según la jurisprudencia, la Comisión no está obligada a indicar el período durante el cual se habrían cometido las infracciones e indica lo siguiente:

"Sin embargo, no podemos deducir de ello que sea nula la Orden de Investigación, que es en rigor lo que reclama la mercantil recurrente, pues es obvio que, en su caso, lo que podría estar afectado por este motivo sería el resultado de la inspección, no la propia Orden. De todos modos, el hecho de que entre la documentación intervenida se encuentren documentos anteriores a 2015 no afecta a la validez de la inspección si se advierte, por un lado, que la delimitación exacta del período durante el cual se hubieran producido los hechos no es un requisito imprescindible para que la Orden de Investigación sea válida, conforme a lo que hemos expuesto antes.

Y, por otro, que se está en una fase temprana de la investigación y nada impide que, cuando como consecuencia de las pruebas acopiadas en el curso del expediente existan datos suficientes para determinar con precisión el tiempo por el que se prolongó la conducta, se fije dicho período a los efectos de determinar la responsabilidad de la empresa. Y se excluyan entonces los efectos incriminadores de hechos que se sitúen fuera del mismo, y de los documentos que pudieran acreditarlos."

- (28) En el presente caso, debe tenerse en cuenta que la fase en que la actuación inspectora ha tenido lugar es en el ámbito de una información reservada sin que haya expediente incoado, por lo que resulta complicado que la información que se haya podido aportar en la orden de investigación sea exhaustiva y con gran grado de detalle. Precisamente, como se ha indicado anteriormente, uno de los objetivos de la actuación inspectora es determinar con precisión muchos de los

⁵ Sentencia de la Audiencia Nacional, de 8 de julio de 2025 en el Expte. R/AJ/030/METALÚRGICA GALICIA

detalles de la conducta presuntamente ilícita, como la concreta duración o su exacto ámbito geográfico. En este sentido, conviene recordar la Resolución de 9 de abril de 2015 de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC, Expte. R/AJ/004/15 Prosegur, donde se señaló lo siguiente, remitiéndose a la jurisprudencia del TS:

"Lo que no hace la Orden de Investigación recurrida es reflejar de forma detallada los datos y documentos que llevaron a la apertura de las diligencias previas DP/0044/14 y condujeron a la actuación inspectora de la Dirección de Competencia. Dicha práctica es perfectamente ajustada a Derecho. Tal y como señala la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015, la Administración no está obligada en esta fase a dar una información más detallada sino la estrictamente necesaria para concretar el objeto, finalidad y alcance de la inspección" (Subrayado propio)

- (29) En consecuencia, en atención a las consideraciones alcanzadas anteriormente, esta Sala concluye que la Orden de Inspección cuestionada delimitaba de forma suficiente y adecuada el objeto, la finalidad y el alcance de la inspección, cumpliendo plenamente con los requisitos señalados en el citado artículo 13.3 del RDC.
- (30) Finalmente, en lo relativo a la alegación que CEVESA hace en su recurso en cuanto a que la Orden de Inspección autorizaba la investigación de hechos ya prescritos, con vulneración del artículo 68 de la LDC, conviene aclarar que en dicho artículo se indica que el periodo de prescripción para el caso de las infracciones muy graves se sitúa en los 4 años, desde el día en el que se hubiera cometido la infracción o, en el caso de infracciones continuadas, desde el que éstas hayan cesado.
- (31) Como se indica en la orden de inspección, el periodo temporal orientativo en el que las posibles prácticas investigadas habrían tenido lugar sería *"al menos desde 2021 hasta la actualidad"*. No obstante, será posteriormente durante la tramitación del eventual expediente sancionador que pudiera incoarse, cuando, en virtud de la documentación recabada durante las inspecciones efectuadas, se delimite el espacio temporal de la infracción o, en su caso, la posible prescripción de la misma.

2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable

- (32) La doctrina del Tribunal Constitucional define el perjuicio irreparable como *"aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío e impida su efectiva restauración"*⁶ (entre otros, ATC 79/2009, de 9 de marzo de 2009 y 124/2012, de 18 de junio de 2012).

⁶ 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.

- (33) Teniendo en cuenta que el recurso no alega sobre la base del perjuicio irreparable, no se considera que la orden de inspección haya provocado un perjuicio irreparable a la recurrente.
- (34) Por todo ello, 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 presentado por CEVESA contra la Orden de Inspección de la Directora de Competencia de 22 de septiembre de 2025.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a las interesadas, 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.