

RESOLUCIÓN

EXPEDIENTE ASPE

R/AJ/064/25

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 15 de septiembre de 2025

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/064/25 ASPE, 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	4
2.1. Actuación administrativa recurrida.....	4
2.2. Pretensiones de la recurrente	4
2.3. Sobre los requisitos del artículo 47 de la LDC	5
2.3.1. Ausencia de Indefensión.....	6
2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable	7
3. RESUELVE.....	8

1. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha 4 de julio de 2023, tuvo entrada en la CNMC escrito de denuncia de la ALIANZA DE LA SANIDAD PRIVADA ESPAÑOLA (ASPE), contra SANITAS, S.A. DE SEGUROS (SANITAS) y GENERALI ESPAÑA, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS (GENERALI), por presuntas conductas contrarias a lo dispuesto en los artículos 1 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), derivadas del acuerdo firmado entre ambas aseguradoras en octubre de 2022, por el cual SANITAS pasaba a ser la sociedad encargada de la gestión de los servicios asistenciales de los clientes de GENERALI y del abono de estos servicios a los centros hospitalarios.
- (2) La Dirección de Competencia, en el marco de lo establecido en el artículo 49.2 de la LDC, inició una información reservada, con número de referencia DP/031/23, con el fin de determinar, con carácter preliminar, la concurrencia de circunstancias que justificasen la incoación de expediente sancionador.
- (3) A partir de la información recabada en dicha información reservada, la Directora de Competencia acordó, con fecha 19 de marzo de 2025, la incoación de un expediente sancionador por la existencia de indicios racionales de la comisión, por parte de SANITAS y GENERALI, de una infracción del artículo 1 LDC, consistente en la fijación de precios y/o de condiciones comerciales o de servicio de las pólizas correspondientes a todos los clientes actuales y futuros de GENERALI afectados por el acuerdo firmado entre ambas aseguradoras el 10 de octubre de 2022, que seguiría vigente en la actualidad.
- (4) El 25 de marzo de 2025, se envió a ASPE una comunicación mediante la cual se le anunciaba la incoación del expediente sancionador para examinar la posible comisión de una conducta contraria al art. 1 LDC. Asimismo, se le comunicó que la DC había estimado que, con la información disponible, no existían indicios racionales de infracción del art. 3 LDC.
- (5) Con fecha 6 de mayo de 2025, ASPE presentó solicitud de condición de interesado en el procedimiento S/0008/25, que fue denegada por la DC tras verificar que no concurrían los requisitos necesarios para demostrar la existencia de interés legítimo.
- (6) El 23 de junio de 2025 ha tenido entrada en la CNMC el recurso interpuesto por ASPE, 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 el acuerdo de la Dirección de Competencia (DC) de 9 de junio de 2025, por el que se le deniega la condición de interesado en el expediente S/0008/25.
- (7) En contestación a la solicitud de informe a este recurso, conforme a lo ordenado en el artículo 24 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), dentro del plazo

señalado en dicho precepto, la DC elevó su informe correspondiente al presente recurso oponiéndose a las pretensiones de la actora.

- (8) El 3 de julio de 2025, el Secretario del Consejo acordó conceder a ASPE acceso al expediente y un plazo de 15 días para presentar alegaciones. El acceso al expediente se produjo el 4 de julio de 2025, y el 24 de julio de 2025 tuvo entrada escrito de alegaciones de ASPE.
- (9) Esta Sala ha deliberado y resuelto el presente expediente en sesión de 15 de septiembre de 2025.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

2.1. Actuación administrativa recurrida

- (10) Constituye el objeto de este recurso administrativo el acuerdo de la Directora de la Dirección de Competencia de 9 de junio de 2025, por el cual se deniega a ASPE su solicitud de la condición de interesado en el expediente S/0008/25.

2.2. Pretensiones de la recurrente

- (11) Mediante su recurso, ASPE solicita, en primer lugar, que se le notifique el acuerdo de incoación del expediente S/0008/25 y se le dé nuevo plazo para formular alegaciones, pues la ausencia de dicha notificación le impide defender efectivamente sus derechos.
- (12) Tras esta solicitud, ASPE alega que concurren los requisitos para ser considerado sujeto afectado por la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador, ya que ASPE es la patronal que representa a más del 80% del sector sanitario privado y cuya función es la defensa de los intereses de sus miembros.
- (13) En este sentido, ASPE alega que el acuerdo entre Generali y Sanitas afecta a los hospitales privados, que ven cómo han pasado a cobrar tarifas [CONFIDENCIAL] más reducidas. Además, dada la importancia del acuerdo, una resolución que declarase la existencia de una conducta anticompetitiva o una que negase tal cuestión afectaría de manera directa a la facturación y, por lo tanto, a la esfera jurídica de los socios de ASPE. Adicionalmente, ASPE esgrime que las prácticas investigadas modifican la estructura del mercado sanitario español.
- (14) Por último, ASPE alega que las conductas investigadas por la DC implican necesariamente a los hospitales privados representados por esta asociación.
- (15) De forma posterior, ASPE completó algunas de las anteriores alegaciones en su escrito de 24 de julio de 2025.

- (16) Con respecto a la notificación del acuerdo de incoación, ASPE solicitó de forma subsidiaria que el Consejo ordenase a la DC repetir la comunicación que esta le dirigió el 25 de marzo de 2025 *“con detalle suficiente para conocer la afectación de los derechos de ASPE e informe de manera completa y detallada sobre los motivos de incoación del procedimiento sancionador”*.
- (17) Adicionalmente, al final del escrito ASPE alega que esta falta de notificación del acuerdo de incoación ha supuesto una clara vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva, pues la comunicación no es un acto susceptible de recurso, como sí lo es el acuerdo de incoación, y ello le ha impedido ejercer con plenitud sus derechos de defensa.
- (18) Con respecto a la condición de interesado de ASPE, el escrito de alegaciones de 24 de julio de 2025 recoge, en esencia, los mismos argumentos esgrimidos en el escrito inicial de recurso del art. 47 LDC.
- (19) Por último, ASPE añade que, dada su vinculación con el objeto del procedimiento sancionador, no concederle la condición de interesada *“le impide ejercer con plenitud las garantías propias del derecho de defensa, lo que constituye una forma de indefensión materialmente relevante”*. Además, ASPE se opone frontalmente a la afirmación de que no puede ejercer el derecho de defensa por no ser parte imputada, dado que este enfoque ignora la realidad económica del mercado y el carácter expansivo de los efectos que generan estos procedimientos en el entorno comercial de las entidades afectadas.
- (20) En virtud de todo ello, ASPE solicita al Consejo que estime su recurso y acuerde concederle la condición de interesado en el expediente S/0008/25.

2.3. Sobre los requisitos del artículo 47 de la LDC

- (21) 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”*.
- (22) De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo, procede analizar si el acuerdo recurrido es susceptible de ocasionar indefensión o perjuicio irreparable a ASPE, 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.

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

2.3.1. Ausencia de Indefensión

- (23) 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 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).
- (24) En primer lugar, en cuanto a la falta de notificación del acuerdo de incoación, esta Sala entiende que no causa la indefensión sostenida por la ahora recurrente.
- (25) Como sostiene la DC, no cabe apreciar que la notificación efectuada conforme a lo establecido en la normativa de aplicación sea susceptible de vulnerar los derechos de ASPE, toda vez que, en cuanto tercera parte, no posee ningún derecho especial en relación con este expediente. En concreto, no tiene derecho de defensa ninguno en relación con este procedimiento por cuanto no se le ha imputado presuntamente la comisión de infracción ninguna.
- (26) Tampoco cabe sostener que se ha causado indefensión a ASPE por haberle notificado una comunicación que no es susceptible de recurso, como sí lo es el acuerdo de incoación, por cuanto este acuerdo de incoación tampoco es un acto de trámite cualificado susceptible de recurso³.
- (27) En virtud de ello, y en observancia de que no asiste a ASPE derecho de defensa alguno que pudiera estar en peligro de vulneración, cabe desestimar esta alegación.
- (28) Por otro lado, en cuanto a la denegación de condición de interesado, tampoco ha de considerarse que causa la indefensión esgrimida por ASPE.
- (29) La denegación de la condición de interesado recurrida no puede causar indefensión por cuanto, como se ha mencionado anteriormente, no asiste a ASPE derecho de defensa alguno en el expediente S/0008/25 al no habersele imputado la presunta comisión de una infracción. Por ello, no hay un derecho de defensa que pueda verse en peligro de haberse vulnerado por la denegación.

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, la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2022 (recurso 899/2021, ECLI:ES:TS:2022:3913), FD Cuarto.

2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable

- (30) 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"*⁴ (entre otros, ATC 79/2009, de 9 de marzo de 2009 y 124/2012, de 18 de junio de 2012).
- (31) De forma previa, ha de concretarse que el interés esgrimido por ASPE se centra en que sus miembros dejen de percibir las tasas de Sanitas, las cuales son un [CONFIDENCIAL] más bajas que las percibidas anteriormente con los acuerdos con Generali.
- (32) En este sentido, ha de apreciarse que el interés de ASPE es puramente económico y será restituido, en su caso, no con la eventual imposición de una sanción a las empresas incoadas, sino a través de una reclamación de daños y perjuicios contra estas.
- (33) Teniendo esto en cuenta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵ ha establecido que, en cuanto a la legitimación activa de las víctimas o perjudicados por la práctica anticompetitiva, la posibilidad de obtener, eventualmente, una indemnización de daños y perjuicios no es suficiente para considerar que se dan los requisitos necesarios para ser considerado interesado en el procedimiento⁶.
- (34) Adicionalmente, ha de señalarse que este interés de ASPE no ha sido vulnerado de tal manera que su efectiva restauración sea imposible.
- (35) En primer lugar, la falta de notificación del acuerdo de incoación no impide a ASPE llevar a cabo una reclamación de daños y perjuicios.
- (36) Lo mismo puede decirse de la denegación de la condición de interesado, vista la jurisprudencia anteriormente citada.
- (37) 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:

⁴ 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.

⁵ STS de 26 de junio de 2007, recurso nº 9763/2004, ECLI:ES:TS:2007:5173.

⁶ Ha de puntualizarse que la sentencia citada habla de la capacidad de promover un recurso-contencioso-administrativo, no de la capacidad para ser interesado en el procedimiento administrativo. Sin embargo, ambos conceptos están íntimamente relacionados, e incluso hay jurisprudencia que establece que la Administración no está obligada a interpretar el concepto de interesado de forma tan amplia como lo hacen los juzgados y tribunales, dado que el concepto que aplican estos proviene directamente del art. 24 CE, no siendo este el caso para la Administración (SAN 204/2011, de 20 de enero, recurso 168/2010, la cual cita jurisprudencia del TS).

3. RESUELVE

Único.- Desestimar el recurso interpuesto por la ALIANZA DE LA SANIDAD PRIVADA ESPAÑOLA, conforme a lo dispuesto en el artículo 47.1 LDC, contra el acuerdo de la Directora de Competencia de 9 de junio de 2025 en el marco del expediente sancionador S/0008/25 ACUERDO SANITAS – GENERALI.

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.