

RESOLUCIÓN

CEVESA 2

R/AJ/117/25

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/117/25 CEVESA 2, 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.....	5
2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable	8
3. RESUELVE.....	8

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 COMPAÑIA EUROPEA DE VIAJEROS DE ESPAÑA, S.A. (CEVESA) 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 el Acta de Inspección entregada a CEVESA el 8 de octubre de 2025, día en el que finalizó 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 5 de noviembre de 2025, el Secretario del Consejo acordó conceder a CEVESA un plazo de 15 días para formular alegaciones, poniendo a su disposición el expediente para su acceso.
- (5) El 26 de noviembre de 2025, CEVESA 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 el Acta de Inspección redactada, ejecutando la Orden de Inspección de 22 de septiembre de 2025, que fue entregada a CEVESA el 8 de octubre de 2025, día en el que finalizó la inspección de su sede.

2.2. Pretensiones de las Recurrentes e informe de la DC

2.2.1. Contenido del recurso

- (8) CEVESA solicita que se acuerde la declaración de nulidad de la actuación inspectora de la Dirección de Competencia llevada a cabo entre los días 6 y 8 de octubre de 2025 al amparo de lo previsto en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas (LPACAP) o subsidiariamente anulable, al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LPACAP.

- (9) Considera la recurrente que en el acta se incorporan copias de documentación y ficheros pertenecientes a la compañía que contienen información anterior a 2021, a pesar de que en la orden de inspección se delimitaba que debía recabarse documentación “*al menos desde 2021*”, fijando así un marco temporal mínimo y vinculante para las actuaciones. En consecuencia, indica que se habría producido una vulneración del artículo 68 de la LDC, al ignorarse los plazos de prescripción de las infracciones muy graves previstos en este artículo. Indica la empresa que toda prueba o evidencia que no pueda encasillarse en prácticas anticompetitivas dentro del marco de los cuatro años no puede ser recopilada en la investigación y expediente dimanantes
- (10) Asimismo, CEVESA alega que la inclusión de la mencionada documentación supone una extralimitación de las potestades inspectoras (artículo 40.2 LDC), que excede el objeto y marco temporal de la autorización. En este sentido, la recurrente manifiesta que le habría generado indefensión al haberse incorporado al procedimiento información ajena al ámbito temporalmente habilitado, vulnerando sus derechos fundamentales; 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.
- (11) Finalmente, solicita la exclusión del expediente de toda documentación obtenida con vulneración de los límites fijados en la Orden de Inspección y que se adopten las medidas necesarias para garantizar su no utilización en el procedimiento en curso y dimanantes.

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

- (12) 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*”.
- (13) 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

- (14) 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).
- (15) En el presente caso, la recurrente solicita la nulidad, o subsidiaria anulabilidad, de las actuaciones inspectoras realizadas en su sede al considerar que la inclusión de documentación anterior a 2021 supone una extralimitación de las potestades inspectoras, que excede el objeto y marco temporal de la autorización, y que le genera indefensión al haber incorporado al procedimiento información ajena al ámbito temporalmente habilitado.
- (16) En primer lugar, esta Sala coincide con lo señalado por la DC en su informe relativo a que la inspección realizada en la sede de CEVESA 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, firmando el representante de la empresa el correspondiente recibí de dichos documentos el 6 de octubre de 2025, día de inicio de la inspección.
- (17) Con respecto a la alegación relativa a la investigación de hechos prescritos por recabar documentación anterior a 2021, lo que, según alega la recurrente, supondría una vulneración del artículo 68 de la LDC, debe indicarse que esta Sala se ha pronunciado sobre las mismas alegaciones realizadas con respecto a la Orden de Investigación de 22 de septiembre de 2025 que autorizaba la inspección en la sede de CEVESA, recurrida el pasado 20 de octubre de 2025 en el Expte. R/AJ/116/25 CEVESA 1. En este sentido, se reitera que el artículo 68 de la LDC establece un periodo de prescripción de 4 años para las infracciones muy graves a contar desde que se hubiera cometido la infracción o, en el caso de infracciones continuadas, desde el que éstas hayan cesado.

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

- (18) En atención a lo anterior, cabe tener en cuenta que, si bien la Orden de Inspección y el Auto judicial proporcionan un periodo temporal orientativo al indicar que las posibles prácticas investigadas habrían tenido lugar “*al menos desde 2021 hasta la actualidad*”, lo cierto es que, será posteriormente durante la tramitación del eventual expediente sancionador que pudiera incoarse, cuando, en virtud de la documentación recabada durante las inspecciones efectuadas, se delimita el espacio temporal de la infracción o, en su caso, la posible prescripción de la misma.
- (19) Al contrario de lo alegado por la recurrente, lo que se pretende al indicar en la Orden de Inspección y en el Auto Judicial que las prácticas investigadas habrían tenido lugar “*al menos desde 2021*” es establecer un marco temporal orientativo en el que los supuestos hechos anticompetitivos podrían haber tenido lugar, y no establecer “*un marco temporal mínimo y vinculante para las actuaciones*” como manifiesta CEVESA. Al respecto, conviene recordar que ni la normativa vigente, en concreto el artículo 13.3 del RDC, ni la jurisprudencia ha determinado que la delimitación temporal de los hechos objeto de investigación 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.
- (20) De hecho, tal y como indica la sentencia del Tribunal General de 6 de septiembre de 2013 (asunto Deutsche Bahn AG, párrafo 76) con respecto a las decisiones de inspección, “[...] 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)”.
- (21) Asimismo, en línea con la decisión adoptada por la esta Sala en el expediente R/AJ/116/25 CEVESA 1, es preciso señalar que la fase en que la actuación inspectora ha tenido lugar es en el ámbito de una información reservada sin que haya expediente incoado, realizándose la inspección precisamente con el objetivo de determinar con precisión muchos de los detalles de la conducta presuntamente ilícita, como son la naturaleza de los supuestos hechos anticompetitivos o su concreta duración.
- (22) En este sentido, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo³ con respecto al grado de concreción de la información que ha de contener las solicitudes de autorización de entrada en el domicilio social de una empresa cuando se trata, como ocurre en este supuesto, de una inspección realizada en el ámbito de una información reservada, sin que todavía se haya incoado expediente sancionador, es preciso señalar que, en los casos de investigaciones preliminares en las que se buscan elementos de información que aún no se conocen o no están

³ Sentencia del TS de 31 de octubre de 2017, rec. casación núm. 1062/2017, asunto SEMI.

plenamente identificados, no cabe exigir una información adicional o complementaria que, pudiendo ser propia de un procedimiento sancionador, no se encuentra disponible en una investigación preliminar.

- (23) En consecuencia, el hecho de que en la Orden de Inspección y en el Auto Judicial, se indique que las prácticas se habrían producido, al menos desde 2021, de acuerdo con la información disponible por la Dirección de Competencia al ordenar esta inspección, no supone que ello se trate de una limitación temporal a recabar elementos probatorios anteriores a dicho año. Esta referencia temporal lo único que señala es 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. Así lo ha confirmado la CNMC en casos anteriores⁴ en los que igualmente se alegó esta falta de delimitación temporal, puesto que como ya se ha mencionado, al realizarse la inspección en una fase tan temprana de la investigación no es posible conocer con exactitud el ámbito temporal en el que la infracción ha tenido lugar, realizándose la actuación inspectora con el objetivo de dilucidar, entre otras, esta cuestión.
- (24) En este mismo sentido se ha pronunciado también la Audiencia Nacional que en su reciente sentencia de 8 de julio de 2025, adoptada en el marco del expte. R/AJ/030/METALÚRGICA GALICIA, ha indicado lo siguiente:

“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.”

- (25) Finalmente, con respecto a la solicitud de la recurrente de excluir del expediente aquella documentación que considera obtenida con vulneración de los límites fijados en la Orden de Inspección, como indica la DC en su informe, no existe en este momento expediente sancionador incoado, por lo que su incorporación al expediente no se producirá hasta que la documentación recabada sea analizada en la sede de la CNMC valorando su relevancia conforme al objeto de la

⁴ 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.

investigación, siendo en ese momento en el que se le comunicará a la empresa qué documentación se procederá a incluir, para que pueda pronunciarse sobre la confidencialidad de la misma.

- (26) En definitiva, esta Sala está de acuerdo con la DC en que la actuación inspectora fue proporcionada, sin que se haya incurrido en una extralimitación ni vulneración alguna de derecho fundamental de la empresa recurrente, ni en relación con el marco temporal establecido en la Orden de Inspección ni a la documentación materialmente recabada.

2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable

- (27) 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*"⁵ (entre otros, ATC 79/2009, de 9 de marzo de 2009 y 124/2012, de 18 de junio de 2012).
- (28) 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.
- (29) 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 el Acta de Inspección entregada a CEVESA el 8 de octubre de 2025, día en el que finalizó la inspección.

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.

⁵ 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.