



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

18 NOV 2010

## AUDIENCIA NACIONAL

### Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Sexta

*Voto Portador*

Número recurso: 272/2008 y 324/2008 acumulado  
Número Registro General: 3138/2008 y 3796/2008  
Demandante: Caja de Seguros Reunidos, Compañía de Seguros y Reaseguros (CASER)  
Procurador: Ramón Rodríguez Nogueira  
Demandado: Comisión Nacional de la Competencia (CNC)  
Ponente Ilmo. Sr. D.: José M<sup>a</sup> del Riego Valledor

### SENTENCIA N°:

#### Ilmos. Sres.:

#### Presidente:

Dña. María Asunción Salvo Tambo

#### Magistrados:

Dña. Mercedes Pedraz Calvo

D. José M<sup>a</sup> del Riego Valledor

Dña. Concepción Mónica Montero Elena

Dña. Lucía Acín Aguado

Madrid, a 27 de octubre de dos mil diez.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante esta Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, y bajo el número 272/2008, y 324/2008 acumulado, se tramita, a instancia de Caja de Seguros Reunidos, Compañía de Seguros y Reaseguros (CASER), representada por el Procurador D. Ramón Rodríguez Nogueira, contra las Resoluciones del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), de fechas 5 de junio de 2008 (expediente SNC 01/08) y 24 de julio de 2008 (expediente SNC 02/08), sobre obstrucción de la labor de

inspección de la CNC, y en el que la Administración demandada ha estado representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, siendo la cuantía del mismo 133.500 euros.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La representación procesal de Caja de Seguros Reunidos, Compañía de Seguros y Reaseguros (CASER) interpuso el 9 de julio de 2008 recurso contencioso administrativo contra la Resolución del Consejo de la CNC de 5 de junio de 2008.

La misma representación procesal, por escrito de 3 de septiembre de 2008, interpuso recurso contencioso administrativo contra la Resolución del Consejo de la CNC de 24 de julio de 2008.

La Sala acordó, por providencias de fechas 18 y 21 de noviembre de 2008, tener por interpuestos los recursos, que quedaron registrados con los números 272/2008 y 324/2008, y ordenó la reclamación de los expedientes administrativos.

La recurrente CASER solicitó por escrito de 4 de diciembre de 2008, la acumulación del recurso 324/2008 al recurso 272/2008, a lo que no se opuso el Abogado del Estado, y la Sala acordó por auto de 20 de febrero de 2008 la acumulación solicitada.

**SEGUNDO.-** Reclamado y recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente, para que en el plazo legal formulase escrito de demanda, haciéndolo en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, y suplicando lo que en su escrito de demanda consta literalmente.

Dentro del plazo legal, la Administración demandada formuló, a su vez, escrito de contestación a la demanda, oponiéndose a la pretensión de la actora y alegando lo que, a tal fin, estimó oportuno.

**TERCERO.-** Se recibió el recurso a prueba, con el resultado que obra en las actuaciones, y quedaron los autos conclusos y pendientes de votación y fallo, para lo que se acordó señalar el día 19 de octubre de 2010.

**CUARTO.-** En la tramitación de la presente causa se han observado las prescripciones legales, previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en las demás disposiciones concordantes y supletorias de la misma.

Vistos, siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. José M<sup>a</sup> del Riego Valledor.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se interpone recursos contencioso administrativos acumulados contra las Resoluciones del Consejo de la CNC, de 5 de junio de 2008 y 24 de julio de 2008:

La primera de las Resoluciones de la CNC impugnadas, de 5 de junio de 2008, decía en su parte dispositiva:

**PRIMERO.-** Declarar la nulidad del acuerdo de incoación del expediente sancionador SNC/01/08 CASER, por vicios insubsanables.

**SEGUNDO.-** Instar a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia para que incoe expediente sancionador contra la Caja de Seguros Reunidos, Compañía de Seguros y Reaseguros SA (CASER) por obstrucción a su labor inspectora, que deberá ser tramitado en el ámbito de un procedimiento simplificado, con sometimiento estricto a sus peculiares trámites procedimentales y con respeto a lo dispuesto en el Ordenamiento Jurídico.

La Resolución de la CNC de 24 de julio de 2008 efectuaba en su parte dispositiva los siguientes pronunciamientos:

**PRIMERO.-** Declarar que la actuación de la Caja de Seguros Reunidos, Compañía de Seguros y Reaseguros S.A. (CASER) en el curso de la inspección desarrollada por funcionarios de la Comisión Nacional de la Competencia en su domicilio social el 17 de octubre de 2007 fue constitutiva de una obstrucción de la labor de inspección de la CNC tipificada en el apartado 2.e) del artículo 62 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, de la que se considera responsable a CASER.

**SEGUNDO.-** Imponer a CASER una sanción de 133.500 EUROS, de acuerdo con lo previsto en el apartado 1.a) del artículo 63 de la citada Ley.

**SEGUNDO.-** La parte actora plantea las siguientes cuestiones en sus dos escritos de demanda:

- a) En relación con la Resolución de la CNC de 5 de junio de 2008, el escrito de demanda de 15 de enero de 2009 indica: 1) el procedimiento había caducado cuando se dictó la Resolución, 2) no existía fundamento para tramitar el nuevo expediente sancionador como procedimiento simplificado y 3) el acuerdo de incoación del expediente por procedimiento simplificado incurría en el mismo vicio insubsanable que motivó la anterior anulación, esto es, la falta de concreción de los hechos.
- b) En relación con la Resolución de la CNC de 24 de julio de 2008, el escrito de demanda de 18 de mayo de 2009 alega: 1) el procedimiento sancionador se tramitó indebidamente como procedimiento simplificado, 2) en la tramitación del expediente administrativo sancionador se vulneró el derecho de defensa de la recurrente, 3) falta de concreción de los hechos en el acuerdo de incoación, 4) la resolución recurrida vulnera el principio de tipicidad de las infracción administrativas, 5) la resolución es nula por imponer una sanción sin acreditar la responsabilidad administrativa, y 6) la multa es desproporcionada en relación con la conducta descrita.

El Abogado del Estado en su contestación expuso que la Administración, siempre que no haya prescrito la infracción, puede iniciar nuevo un procedimiento sancionador, el artículo 70 LDC se remite de forma expresa al procedimiento sancionador de la LRJPAC, los hechos por los que se inició el procedimiento fueron debidamente especificados desde el acuerdo de incoación, los hechos están debidamente tipificados en el contenido del artículo 62 LDC, concurre al menos diligencia pues la recurrente fue concretamente advertida de que su conducta podía ser constitutiva de infracción y no se ha infringido el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta que el límite viene referido a la totalidad del volumen de negocios de la empresa, y no sólo a la parte afectada en el expediente principal.

**TERCERO.-** Nos referimos en primer término a los motivos de nulidad que aprecia la parte actora en la Resolución de la CNC de 5 de junio de 2008, y que expone en su escrito de demanda primero, de 15 de enero de 2009.

Considera la parte actora que la Resolución de la CNC de 5 de junio de 2008 es nula de pleno derecho, por haberse dictado en un procedimiento caducado, por haber transcurrido los seis meses previstos en el artículo 20.6 del RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RPEPS).

La Resolución de la CNC 5 de junio de 2008, cuya parte dispositiva ha sido anteriormente transcrita, contenía dos pronunciamientos, el primero, de declaración de nulidad del acuerdo de incoación del expediente sancionador, y el segundo, por el que se instaba a la Dirección de Investigación de la CNC para la incoación de expediente sancionador.

El acuerdo de incoación anulado, de 26 de noviembre de 2007, inició el expediente SNC/01/08, que concluyó su fase de actuaciones en la Dirección de Investigación de la CNC por Informe Propuesta del Director de Investigación de 28 de mayo de 2008. La circunstancia de que, entre el inicio del expediente y el Informe propuesta hubiera transcurrido el plazo de caducidad de 6 meses, a que se refiere la parte actora, se considera irrelevante por la Sala, ante la declaración de nulidad del propio acuerdo de incoación, lo que supone que todo lo actuado con posterioridad en dicho expediente, incluido el Informe propuesta, está asimismo viciado por esa nulidad de origen y no produce efecto alguno.

La parte actora, por el contrario, considera que la caducidad del expediente obligaba a acordar, conforme a lo dispuesto por el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC), el archivo de las actuaciones.

Pero incluso situándonos en la hipótesis que contempla la parte recurrente de que se hubiera producido la caducidad del expediente, debe tenerse presente que, de acuerdo con lo prevenido por el artículo 44.2 LRJPAC, la declaración de caducidad en un procedimiento sancionador ha de ordenar el archivo de las actuaciones, "*...con los efectos previstos en el artículo 92...*".

En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.

La referencia al artículo 92.3 LRJPAC es importante, porque dicho precepto establece que la caducidad del procedimiento no produce la prescripción de las acciones.

La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en sentencias de 12 de junio de 2003 (recurso de casación en interés de ley 18/2002), 24 de febrero de 2004 (recurso 3754/2001) y 9 de febrero de 2009 (recurso 321/2005) ha venido reconociendo, en consonancia con el artículo 92.3 LRJPAC, que la declaración de caducidad del procedimiento no implica la prescripción ni impide el ulterior ejercicio del ius puniendi en un nuevo procedimiento.

En particular, la primera de las citadas STS fijó la siguiente doctrina legal, de aplicación en este caso:

«La declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, artículo 44.2 de la Ley 30/92, no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siendoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma Ley».

En suma, en el presente caso no se declaró la caducidad del expediente SDC/01/08, sino que se declaró la nulidad del acuerdo de incoación. No obstante, la caducidad de dicho expediente, caso de haberse producido, no supone ni la prescripción de la infracción, ni imposibilita a la CNC el ulterior ejercicio de la potestad sancionadora.

**CUARTO.-** En segundo lugar, la demanda de 15 de enero de 2009 alega que la Resolución de la CNC de 5 de junio de 2008 no debió “retrotraer” las actuaciones, pretendiendo subsanar así de facto el procedimiento, sino debió haber acordado el archivo definitivo, añadiendo que la tramitación como procedimiento simplificado le causa indefensión.

Basta leer la parte dispositiva de la Resolución de la CNC impugnada para comprobar, en el segundo de sus pronunciamientos, que no se acuerda retroacción alguna del procedimiento, sino literalmente “...instar a la Dirección de Investigación...para que incoe expediente sancionador...”.

Además, el mismo pronunciamiento advierte que, tras la incoación, el expediente sancionador habrá de seguirse por los trámites del procedimiento simplificado, a diferencia del procedimiento cuyo acto de incoación se anuló, que había sido seguido por un trámite distinto, sin que exista ningún pronunciamiento ordenando que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones llevadas a cabo en el primero.

Por lo que se refiere a la indefensión ocasionada por la tramitación como procedimiento simplificado, por las menores garantías, al no existir trámite de audiencia, lo cierto es que dicho procedimiento es el establecido por la LDC para la infracción de que se trata.

En efecto, el artículo 70 dispone lo siguiente

1. A excepción de las infracciones previstas en el artículo 62 correspondientes a los artículos 1, 2 y 3, todos de esta Ley, el procedimiento para la imposición de las sanciones previstas en este Título se regirá por lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en su normativa de desarrollo. No obstante, el plazo máximo de resolución podrá suspenderse en los casos previstos en el artículo 37 de esta Ley.

En desarrollo del Título IX de la LRJPAC y de acuerdo con las previsiones de sus disposiciones adicional tercera y final, se publicó el RD 1398/1993, de 4 de agosto, que aprobó el Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (RPEPS), que en sus artículos 23 y 24 establece un procedimiento simplificado para los casos en los que el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que existen elementos suficientes para calificar la infracción como leve.

Por tanto, la Resolución de la CNC impugnada no hace otra cosa sino aplicar una disposición expresa de la LDC que, salvo el caso de las infracciones de los artículos 1, 2 y 3 LDC, en las demás infracciones se remite a las normas del procedimiento sancionador común. Y ya hemos visto que las normas de desarrollo de la LRJPAC han establecido un procedimiento abreviado para la tramitación de los expedientes seguidos por infracciones leves.

Considera la parte actora que el dicho procedimiento simplificado ofrece menores garantías, al no existir trámite de audiencia a la propuesta de resolución. No obstante, como se ha indicado, es la propia LDC la norma que determina el procedimiento a seguir en el caso de las sanciones descritas en su Título V, mediante la remisión al procedimiento sancionador previsto por la LRJPAC y normas de desarrollo.

Por lo demás, no cabe apreciar indefensión por la aplicación del procedimiento simplificado previsto por la ley, pues en dicho procedimiento se dio al recurrente la oportunidad de tomar vista del expediente, obtener copia de los documentos obrantes en el mismo que sean relevantes para su defensa, efectuar alegaciones, aportar los documentos que estimase convenientes y proponer y practicar prueba.

**QUINTO.-** Tratamos seguidamente de las cuestiones que suscita la segunda de las demandas, en relación con la Resolución de la CNC de 24 de julio de 2008.

La primera de dichas cuestiones es, en parte, reiteración de las alegaciones ya efectuadas en la primera demanda, en relación con el seguimiento del expediente administrativo sancionador por los trámites del procedimiento simplificado.

Llama la atención el recurrente sobre la extraordinaria celeridad en la tramitación del expediente sancionador, si bien tal celeridad viene impuesta por la fijación por el artículo 24.4 RPEPS de un plazo máximo para resolver el expediente de un mes, contado desde su inicio, plazo que en este caso se respetó, pues el Acuerdo del Director de Investigación de incoación del procedimiento sancionador es de 27 de junio de 2008, y la Resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia que puso término procedimiento es de 24 de julio de 2008.

Insiste el recurrente en que no existe base legal para aplicar el procedimiento simplificado, que la CNC ha hecho uso de la analogía para recurrir a esta tramitación, prevista para infracciones de menor importancia, que no puede operar automáticamente en expedientes sancionadores en materia de defensa de la competencia, dadas sus peculiaridades, en especial la cuantía de las sanciones.

No cabe sino reiterar los razonamientos efectuados anteriormente sobre este punto. Claramente existe una disposición expresa de la LDC en su artículo 70 que, salvo para el caso de las infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la ley (conductas

colusorias, abuso de posición dominante y falseamiento de la libre competencia por actos desleales), para la imposición del resto de las sanciones previstas en el Título V de la ley, entre las que se encuentra la sanción correspondiente a la infracción de obstrucción de la labor inspectora, se remite al procedimiento regulado por la LRJPAC y su normativa de desarrollo, que no es otra que el RPEPS.

El RPEPS establece, en sus artículos 23 y 24, un procedimiento simplificado para los casos en que el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, y sin duda en dicha situación se encontraba en Director de Investigación de la CNC en el momento de incoar el procedimiento sancionador, pues el artículo 62.2, letra e) no deja resquicio a duda alguna al calificar como infracción leve la obstrucción por cualquier medio de la labor de inspección de la Comisión Nacional de la Competencia.

No puede por tanto sostenerse como hace la parte actora que se ha aplicado “...por analogía...” (sic) el procedimiento simplificado, sino que su aplicación resulta de una remisión expresa del artículo 70 LDC y de una previsión, también expresa, del artículo 23 RPEPS, que no contiene excepción alguna a la aplicación del procedimiento simplificado en atención a la importancia económica de las sanciones que pudieran corresponder a las infracciones leves.

**SEXO.-** Sostiene la parte actora que se vulneró su derecho a la defensa al denegarse, inmotivadamente, la razonable solicitud de una breve ampliación del plazo para hacer alegaciones.

La denegación fue acordada por providencia de la Instructora de 4 de julio de 2008 (folio 282 del expediente administrativo) y no carece de motivación. En la providencia se explica que se deniega la ampliación por dos tipos de razones: por carecer de justificación y porque considera la Instructora que no existe base legal para ello.

La providencia explica, respecto del primer motivo de denegación, que el cambio de representación letrada de la empresa no justifica la medida requerida. Y no se limita a una mera declaración denegatoria, como sostiene la demanda, sino que explica la providencia que los derechos de la recurrente están salvaguardados por la posibilidad de presentar alegaciones en el plazo establecido de 10 días, y porque el expediente

había sido incoado el 27 de junio de 2008, de forma que se encontraba en su estado inicial de tramitación, lo que efectivamente era cierto.

Por tanto, podrá estarse de acuerdo o no con las razones que expresa la providencia de la Instructora para denegar la ampliación del plazo de alegaciones, pero debe admitirse que dicha providencia estaba suficientemente motivada.

Además, la Sala comparte las razones expresadas en la providencia sobre la falta de justificación de la ampliación por el cambio de letrados de la empresa recurrente, pues en el procedimiento simplificado de los artículos 23 y 24 RPEPS, el trámite de 10 días para alegaciones está previsto tras el acuerdo de incoación del procedimiento, lo que ya presupone la ausencia de un voluminoso expediente. En este caso, las actuaciones que componían el expediente eran únicamente el Acuerdo del Director de Investigación de 27 de junio de 2008 (5 folios), que incorporaba los términos del acta de inspección que había dado lugar al inicio del procedimiento, y como antecedente, la Resolución del Consejo de la CNC de 5 de junio de 2008, que había declarado la nulidad del Acuerdo de incoación del expediente sancionador SNC/01/08, de forma que esas limitadas actuaciones no impedían que la nueva dirección letrada de la empresa tomara conocimiento de ellas y efectuara las alegaciones que le convinieran en el plazo de 10 días concedido.

En todo caso, no existe indefensión por la denegación de la ampliación del plazo para alegaciones, pues consta en el expediente que la empresa recurrente presentó finalmente su escrito de alegaciones y los documentos que consideró oportunos, por correo certificado, en fecha 9 de julio, quedando unidas al expediente (folios 293 a 341 del expediente), y dichas alegaciones fueron todas ellas analizadas en los Fundamentos de Derecho 3 a 9 de la Resolución de la CNC de 24 de julio de 2008, que puso término al procedimiento sancionador.

**SÉPTIMO.-** La demanda sostiene que el procedimiento sancionador es nulo de pleno derecho por el vicio insubsanable de la falta de concreción de los hechos en el acuerdo de incoación.

El Acuerdo de incoación del Director de Investigación, de 27 de junio de 2008, transcribe los hechos del acta de inspección, relativos a la inspección llevada a cabo por funcionarios de la Dirección General de Defensa de la Competencia en el

domicilio social de la empresa recurrente. En dicha transcripción se incluyen los hechos de la llegada a las 10:42 horas del día 17 de octubre de 2007 de los inspectores al domicilio social, su identificación, la identificación de los representantes de la empresa recurrente que los recibieron, la conformidad del representante de la empresa a la Orden de Investigación del Director General de Defensa de la Competencia, la solicitud de acceso al despacho del Director General de la empresa, la denegación por este inicialmente del acceso a su despacho hasta contrastar la información recibida, la comunicación a las 13 horas del representante de la empresa con sus letrados, la llegada de los letrados a las 13:30 horas y el comienzo de la inspección a partir de ese momento.

Además, el Acuerdo de incoación, después de la transcripción del acta de inspección y del artículo 62.2.e) LDC, que tipifica como infracción leve la obstrucción por cualquier medio de la labor de inspección de la CNC, efectúa un resumen de la conducta que se considera puede ser constitutiva indicada infracción leve:

De los hechos recogidos en el acta de inspección transcrita, puede concluirse que los representantes legales de CASER (Secretario General y Director General), denegaron de forma injustificada el acceso de los inspectores de la CNC al despacho del Director General de la entidad, dilatando de este modo el comienzo de la inspección y, en definitiva, obstruyendo la misma en los términos en los que la infracción se encuentra tipificada en el artículo reproducido en el párrafo anterior.

Expone la demanda lo que considera inexactitudes en la narración de los hechos del procedimiento de incoación: no hubo denegación en sentido estricto, no fue injustificada, no hubo dilación en comienzo de la inspección, y nada se obstruyó, pero estas denominadas por la demanda inexactitudes no hace referencia a ninguna falta de concreción de hechos, sino que muestran únicamente desacuerdos de la parte recurrente con los hechos descritos en el acuerdo de incoación.

La lectura de los hechos narrados en el Acuerdo de incoación, a que nos hemos referido y hemos parcialmente transcrito, muestra que el acuerdo de incoación no incurre en la causa de nulidad que aprecia la parte actora de falta de concreción de hechos.

El acuerdo de incoación reúne desde luego el contenido mínimo que exige el artículo 13 RPEPS, en particular, su apartado 1.b), pues expone más que de forma sucinta, como exige el precepto, de forma completa y detallada, los hechos que motivan la incoación del procedimiento, e indica su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder.

**OCTAVO.-** Indica la parte actora que la Resolución recurrida vulnera el principio de tipicidad de las infracciones administrativas.

Hemos de iniciar el examen de esta alegación señalando que la Sala tiene por acreditados todos los hechos que se recogieron en el acta de inspección de 17 de octubre de 2007, firmada por dos de los funcionarios de la CNC intervinientes y un representante de la empresa recurrente, cuya veracidad ni siquiera es cuestionada en la demanda.

El artículo 62.2.e) LDC considera infracción leve:

La obstrucción por cualquier medio de la labor de inspección de la Comisión Nacional de la Competencia. Entre otras, constituyen obstrucción a la labor inspectora las siguientes conductas:

1. No presentar o hacerlo de forma incompleta, incorrecta o engañosa, los libros o documentos solicitados por la Comisión Nacional de la Competencia en el curso de la inspección.
2. No responder a las preguntas formuladas por la Comisión Nacional de la Competencia o hacerlo de forma incompleta, inexacta o engañosa.
3. Romper los precintos colocados por la Comisión Nacional de la Competencia

La propia parte actora reconoce que los ejemplos enunciados en los apartados 1, 2 y 3 no constituyen una lista tasada, pues previamente el precepto señala que tales conductas "...entre otras..." constituyen obstrucción a la labor inspectora.

La parte actora sostiene que el retraso no está tipificado como una forma de obstrucción y que calificar como obstrucción un mínimo retraso supone una interpretación extensiva y analógica peyorativa, proscrita en el ámbito sancionador.

Sin embargo, la conducta que se sanciona no es el retraso, sino la obstrucción de la labor de inspección mediante la negativa de la empresa recurrente a facilitar el acceso solicitado al despacho del Director General desde las 10:42 horas a las 13:30 horas.

Hemos de partir de los hechos acreditados por el acta de inspección, que en lo que ahora interesa, ponen de manifiesto que el día 17 de octubre de 2007, a las 10:42 horas, se personaron los 4 funcionarios de la Dirección General de Defensa de la Competencia que se indican en el acta, en el domicilio social de CASER, en la Avenida de Burgos 108 de Madrid, e hicieron entrega a su Secretario General, D. Fernando de Lorenzo López, en su condición de representante de la entidad, de la Orden de Investigación adoptada por el Director General de Defensa de la Competencia, de 16 de octubre de 2007, por la que se ordena a la empresa indicada a someterse a una inspección, en aplicación del artículo 40 LDC.

Igualmente acredita el acta de inspección que los funcionarios intervinientes invitaron a la representación de la entidad a contar en el desarrollo de la investigación con la presencia de Letrado, si lo estiman conveniente, y el citado representante de CASER rechazó inicialmente la asistencia de abogado y, tras la lectura de la Orden de investigación y sus anexos, firmó bajo el epígrafe de conforme.

Así pues, el consentimiento expreso con la inspección está acreditado en la propia acta de inspección, firmada por el representante de la empresa y dos inspectores de la CNC, en la que se indica que el Sr. Lorenzo López, en su condición de Secretario General de CASER, tras la lectura de la Orden de Investigación, firmo la misma bajo el epígrafe de conforme.

Consta, además, en la pieza de prueba de este recurso abierta a instancia de la parte recurrente, no sólo el acta de inspección sino también la Orden de Investigación del Director General de Defensa de la Competencia, de 16 de octubre de 2007 (Anexo 2 de la contestación de la CNC de 30 de noviembre de 2009), en la que se expresan, entre otras cuestiones, la identidad de los funcionarios de la CNC que van a intervenir en la investigación, la extensión de la misma y los comportamientos que pueden constituir la infracción leve de obstrucción a la labor de inspección.

Al final de la Orden de Investigación, cuyo contenido se acaba de resumir, y bajo la expresión de "...conforme por Caja de Seguros Reunidos, Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.", consta la firma del Secretario General de CASER, D. Fernando de Lorenzo López, identificado por su cargo y DNI.

**NOVENO.-** En ese momento, una vez iniciada formalmente la inspección tras la presencia de los funcionarios de la CNC en el domicilio social con la Orden de Investigación del Director General de Defensa de la Competencia, su lectura y la conformidad del representante de la empresa, se produce la negativa de acceso al despacho del Director General, D. Ignacio Eyries o, como literalmente expresa el acta, "...el Sr. Eyries deniega inicialmente el acceso a su despacho hasta contrastar la información recibida..." y hace constar que, no obstante, CASER prestará la mayor colaboración "...siempre que esto se solicite en los términos habituales de cualquier actividad inspectora conocida por CASER..."

Como razona la resolución impugnada, el tipo de la infracción no exige en ningún caso el requisito de que la obstrucción a la labor inspectora sea de tal entidad que la impida o frustre completamente, y así lo corroboran buena parte de los ejemplos de obstrucciones que reseña el artículo 62.2.e) LDC, que no contemplan sino un entorpecimiento la inspección, como la presentación incompleta de libros y documentos, y las respuesta incompletas o inexactas a las preguntas formuladas por la CNC.

Entendiendo entonces por "...obstrucción por cualquier medio de la labor inspectora..." la obstaculización o el entorpecimiento encaminados tanto a impedir como a dificultar el normal desarrollo de la inspección, la Sala considera que la negativa de acceso a uno de los despachos de la sede social de la empresa recurrente, que se mantuvo desde las 10:42 horas a las 13:30 horas, es una forma de obstrucción a la labor inspectora que tiene pleno encaje en la infracción descrita por el artículo 62.2.e) LDC.

La parte actora argumenta que la obstrucción ha de ser trascendente, en lo que está de acuerdo la Sala, si bien la Sala no comparte el resto del argumento que niega trascendencia cuando la inspección se lleva a cabo no ya el mismo día, sino inmediatamente. Sabemos por el acta de inspección, que la misma se inició con la conformidad del representante de la empresa, a las 10:42 horas del 17 de octubre de

2007, pero debido a la negativa de acceso al despacho del Director General D. Ignacio Eyries, no pudieron los inspectores desarrollar sus labores de inspección hasta las 13:30 horas del mismo día, por lo que no cabe admitir que, tras la obstrucción, la inspección se llevara a cabo "inmediatamente", sino que la referida obstrucción causó una demora de 2 horas y 48 minutos.

Para conocer la trascendencia que puede tener tal demora o retraso en los hechos enjuiciados, hemos de valorar la importancia que pueda tener empezar en un momento o en otro las inspecciones que autoriza la LDC.

La Sala considera que esta no es una cuestión irrelevante, por las razones que explica la Resolución impugnada, primero, por el hecho de que es frecuente en la investigación de conductas prohibidas por la LDC, llevar a cabo inspecciones simultáneas en varias empresas, de manera que el retraso en el inicio de una de ellas puede poner en peligro la eficacia de la actuación inspectora. Este era el caso de la inspección a que nos referimos, pues según resulta del Antecedente de Hecho 2º de la Resolución dictada por la CNC el 12 de noviembre de 2009 en el expediente 37/08, impugnada ante esta misma Sala por la hoy recurrente (recurso 869/2009), la Dirección de Investigación de la CNC realizó inspecciones el mismo 17 de octubre de 2007 en la sede social de la empresa recurrente y de otras compañías aseguradoras (Asefa, Mapfre Reaseguros, Scor Ibérica y Suiza Ibérica).

Además, la propia naturaleza de la información que se busca confirma la importancia de comenzar las actuaciones de forma inmediata a la notificación de la orden de investigación, pues el objeto de la investigación consiste en comunicaciones, datos e informaciones que constituyan prueba de conductas prohibidas por la LDC, y tales comunicaciones y datos es posible que no se encuentren en soporte papel y a la vista, sino en soporte digital (correos electrónicos y otros documentos digitales), almacenados en los ordenadores y archivos informáticos de la empresa, donde pueden ser destruidos o transportados a otros lugares con facilidad, en un tiempo mucho menor a las 2 horas y 48 minutos que se retrasó la inspección por la negativa de acceso a un despacho que estamos examinando.

**DÉCIMO.-** Alega la parte actora que la resolución recurrida es nula, por imponer una sanción sin acreditar la responsabilidad administrativa, por ausencia de dolo o culpa, pues por los inspectores no se comunicó su identidad, ni el objeto de la visita hasta



pasado cierto tiempo, por lo que el retraso no es imputable a CASER, no ha quedado desvirtuada la presunción de inocencia por falta de demostración de la culpa o negligencia, no se advirtió en el acta que la actuaciones de los representantes de la entidad se consideraba obstrucción, la actuación de los inspectores, al no constar en el acta obstrucción alguna, vincula a la Administración, que no puede posteriormente incoar un expediente sancionador, por la doctrina de los actos propios y la CNC, a través de sus inspectores, creó en la empresa recurrente la confianza legítima de que su actuación era correcta.

Sin embargo, el acta de la visita de inspección pone de manifiesto que la Orden de Investigación se leyó tres veces en voz alta al representante de la empresa, (párrafos 2º, 3º y 4º del acta de inspección), luego no puede negarse que la entidad recurrente conocía su contenido, en el que se incluía el objeto de la inspección, que era verificar en las empresas aseguradoras y reaseguradoras la existencia de indicios de prácticas restrictivas de la competencia, prohibidas por el artículo 1 LDC, consistentes en la fijación de forma directa o indirecta de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio, y de igual manera, la Orden de Investigación contenía la advertencia expresa de que *"...tienen la consideración de infracción leve de la LDC la obstrucción por cualquier medio de la labor inspectora..."*, incluyendo tal advertencia que entre las conductas que constituyen obstrucción se encuentra la de *"...dilatar sin causa justificada el comienzo de la inspección..."* Por tales razones, es claro que la entidad recurrente estaba expresamente advertida y conocía en el momento de los hechos que la obstrucción de la inspección era una falta leve de la LDC.

Tampoco pueden compartirse las alegaciones sobre el retraso en comunicar a la empresa la identidad de los inspectores y el objeto de la visita de inspección, porque según el acta de inspección, suscrita por el representante de la empresa junto con los inspectores de la CNC, la visita principió por la lectura de la Orden de Investigación del Director General de Defensa de la Competencia, y en dicha Orden de Investigación (Anexo 2 de la contestación de la CNC de 30 de noviembre de 2009 en la pieza de prueba de este recurso), se identifican con su nombre y número de DNI los 4 funcionarios de la CNC que se personaron en la sede de la empresa recurrente el día 17 de octubre, a las 10:42 horas, y también en dicha Orden se deja claro el objeto de la visita de inspección, a que antes hemos hecho referencia, que era el de verificar en las empresas aseguradoras la existencia de indicios de prácticas restrictivas de la competencia, prohibidas por el artículo 1 LDC, consistentes en la

fijación de forma directa o indirecta de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.

La doctrina de la confianza legítima supone la existencia de signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de una determinada actuación, y lo cierto es que en este caso no sólo no existe ningún signo externo concluyente en los la actuación de los funcionarios de la CNC que practicaron la inspección sobre la conformidad a derecho de la conducta de la recurrente, sino todo lo contrario, ante la negativa de acceso a un despacho concreto, los inspectores procedieron a leer la Orden de Investigación al representante de la entidad y al Director General que ocupaba el despacho en cuestión, que como ya hemos dicho contenía la advertencia expresa de que la LDC sanciona como falta leve las obstrucciones a la labor de inspección por cualquier medio, de forma que los actos concluyentes consistieron precisamente en hacer saber y advertir a la recurrente sobre las consecuencias de su conducta.

**DÉCIMOPRIMERO.-** La parte actora considera que la multa impuesta en la Resolución recurrida, por importe de 133.500 euros, es desproporcionada, por entender que la base del cálculo ha de ser la de la cifra de negocios correspondiente a la parte retenida (no cedida al reaseguro) en el ramo del seguro decenal en España en 2007, es decir, 10.018.000 euros, por lo que el tope máximo de la sanción estaría constituido por el 1% de dicha cifra, esto es, 100.180 euros.

El artículo 63.1.a) LDC establece que las infracciones leves pueden ser sancionadas:

- a) Las infracciones leves con multa de hasta el 1 por 100 del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa.

Así pues, la LDC no fija la base de la multa en el 1% de un área concreta de negocio, como propone la parte actora, sino que ese porcentaje del 1% se ha de aplicar sobre "*...el volumen de negocios total...*" de la empresa infractora, lo que no tiene otra interpretación razonable distinta a la efectuada por Resolución impugnada, que indica que el máximo legal permitido por el artículo 63.1.a) LDC es el 1% del volumen de negocios total de la empresa infractora, que en este caso era de 2.110 millones de

euros en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa, como evidencia la propia parte actora en el documento nº 2 acompañado a su escrito de alegaciones al acuerdo de iniciación del expediente sancionador, remitido por correo certificado a la CNC el 9 de julio de 2008 (folios 293 a 341 del expediente y particularmente folio 340), sin perjuicio de que, como razona la Resolución impugnada, la cifra de ese 1%, referida a la totalidad del volumen de negocios de la empresa, es un límite máximo, que no impide a la CNC decidir el concreto importe de la sanción por debajo del mismo.

La Resolución sancionadora explica las dos circunstancias atenuantes que tuvo en cuenta para moderar la cuantía de la multa, que fueron el carácter novedoso de las inspecciones de la CNC en el momento de los hechos y la colaboración activa de la empresa recurrente a partir de las 13:30 horas, y por dichas razones impuso una sanción de 130.500 euros, que está muy alejada del límite máximo legal de 21 millones de euros, y se sitúa en la parte baja del tercio inferior de dicho límite máximo.

A la vista de lo anterior, la Sala considera que la CNC ponderó en este caso las circunstancias concurrentes, a fin de alcanzar el necesario equilibrio entre la infracción cometida y la responsabilidad exigida, sin que se aprecie infracción del principio de proporcionalidad.

**DÉCIMOSEGUNDO.-** No se aprecian méritos que determinen un especial pronunciamiento sobre costas, conforme a los criterios contenidos en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

### **FALLAMOS**

En atención a lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha decidido:

**DESESTIMAR** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de Caja de Seguros Reunidos, Compañía de Seguros y Reaseguros (CASER), contra las Resoluciones del Consejo de la Comisión de Defensa de la Competencia, de fechas 5 de junio de 2008 y 24 de julio de 2008, que declaramos ajustadas a derecho en los extremos examinados.



Sin expresa imposición de costas.

Notifíquese esta sentencia a las partes con la indicación a que se refiere el artículo 248.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Así, por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen, a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACION.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente en la misma, Ilmo. Sr. D. JOSE M<sup>a</sup> DEL RIEGO VALLEDOR, estando celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional; certifico.-

**Voto particular que formula la Ilma. Sra. Magistrada D<sup>a</sup> Concepción Monica Montero Elena a la sentencia dictada en fecha 27 de octubre de 2010 en el recurso 272/2008 y 324/2008, al que se adhiere la Ilma. Sra. Presidente de la Sección D<sup>a</sup>. María Asunción Salvo Tambo.**

Se centra mi discrepancia con la decisión adoptada por la mayoría, que en todo caso respecto y acato, en un concreto aspecto, a saber la legalidad de la sanción impuesta como consecuencia de la denegación de los representantes legales de la actora, a la entrada de los Inspectores de la CNC en el despacho del Director General de la entidad, y que se tipifica como obstrucción, en los términos que se recogen al folio 11 de la sentencia citada.

Resulta de lo actuado, que la práctica de la entrada y registro de los Inspectores de la CNC, no estaba amparada por resolución judicial. A mi juicio, la cuestión ha de resolverse sobre la base del alcance de la autorización del titular para efectuar una entrada y registro que no está amparada por orden judicial.

El artículo 18.2 Constitución dispone:

"2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en el sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito."

En el presente caso la entrada del órgano administrativo en el domicilio se ampara en el consentimiento del titular – en este caso, sus representantes legales -, al no existir autorización que amparase tal entrada.

Hemos de recordar lo declarado por la sentencia 189/2004 del TC:

"... actividad de la Administración de ejecución forzosa de sus propios actos amparada en el privilegio de la denominada autotutela administrativa, que no es contrario a la Constitución, sino que engarza con el principio de eficacia enunciado en el art. 103 CE (SSTC 22/1984, de 17 de febrero; 238/1992, de 17 de diciembre; 148/1993, de 29 de abril; 78/1996, de 20 de mayo; 199/1998, de 13 de octubre). Esta prerrogativa, sin embargo, no puede primar sobre el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos (SSTC 22/1984, de 17 de febrero; 171/1997, de 14 de febrero; 199/1998, de 13 de octubre), por lo que en los actos de ejecución la Administración tiene que respetar los derechos fundamentales de los sujetos pasivos de ella, de suerte que cuando resultan necesarios la entrada o el registro en el domicilio de una persona, para llevarlos a cabo será preciso dar cumplimiento a los requisitos del artículo 18 CE.

De este modo, dado que constitucionalmente la Administración se encuentra inhabilitada por el art. 18.2 CE para autorizar la entrada en domicilio, el acto administrativo que precisa una ejecución que sólo puede llevarse a cabo ingresando en un domicilio privado no conlleva por sí solo el mandato y la autorización del ingreso, lo que implica que cuando éste es negado por el titular debe obtenerse una resolución judicial que autorice la entrada y las actividades que una vez dentro del domicilio pueden ser realizadas (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, y 211/1992, de 30 de noviembre). En estos casos, el control que corresponde hacer al Juez es el de "garante del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, lo cual significa que no es el Juez de la legalidad y de la ejecutividad del acto de la Administración, sino el Juez de la legalidad de la entrada en domicilio" (SSTC 76/1992, de 14 de mayo, y 199/1998, de 13 de octubre). Pero sin este control, el acto es ilícito y constituye violación del derecho, salvo el caso de

flagrante delito y salvo naturalmente hipótesis excepcionales, como puede ocurrir con el estado de necesidad.

Por lo tanto, conforme a nuestra doctrina, en el caso que se examina debió recabarse una resolución judicial previa para la penetración en el ámbito protegido por el derecho fundamental a la inviolabilidad domiciliaria.”

La sentencia del Alto Tribunal 22/2003, en relación a la misma cuestión que analizamos, afirma:

“2. Nuestro análisis debe partir, por tanto, del contenido del derecho a la inviolabilidad del domicilio en el art. 18.2 CE y en la jurisprudencia constitucional, precisando tanto el objeto de su protección como sus límites.

Conviene comenzar recordando la conexión que nuestra jurisprudencia establece entre la inviolabilidad domiciliaria y el derecho a la intimidad. Desde la STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 2, hemos afirmado que la protección constitucional del domicilio es «una protección de carácter instrumental, que defiende los ámbitos en que se desarrolla la vida privada de la persona».

Por ello, aunque el objeto de protección de la inviolabilidad domiciliaria no es sólo un espacio físico, en sí mismo considerado, sino lo que en él hay de emanación de una persona y de su esfera privada (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5; 69/1999, de 26 de abril, FJ 2; 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6; 10/2002, de 17 de enero, FFJJ 5 y 6) hemos reconocido también su titularidad a las personas jurídicas (STC 137/1985, de 17 de octubre), de las que no cabe afirmar que posean intimidad personal y familiar (ATC 257/1985, de 17 de abril, FJ 2).

3. Por otra parte hemos afirmado que la protección constitucional del domicilio en el art. 18.2 CE se concreta en dos reglas distintas. La primera define su «inviolabilidad», que constituye un auténtico derecho fundamental de la persona, establecido como garantía de que el ámbito de privacidad, dentro del espacio limitado que la propia persona elige, resulte «exento de» o «inmune a» cualquier tipo de invasión o agresión exterior de otras personas o de la autoridad pública, incluidas las que puedan realizarse sin penetración física en el mismo, sino por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos. La segunda, que supone una aplicación concreta de la primera, establece la interdicción de la entrada y el registro domiciliar (constituyendo esta última la interdicción fundamental, de la que la entrada no es más que un trámite de carácter instrumental), disponiéndose que, fuera de los casos de flagrante delito, sólo son constitucionalmente legítimos la entrada o el registro efectuados con consentimiento de su titular o al amparo de una resolución judicial (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, FFJJ 3 y 5; 10/2002, de 17 de enero, FJ 5).

De modo que el contenido del derecho es fundamentalmente negativo: lo que se garantiza, ante todo, es la facultad del titular de excluir a otros de ese ámbito espacial reservado, de impedir o prohibir la entrada o la permanencia en él de cualquier persona y, específicamente, de la autoridad pública para la práctica de un registro.

4. También hemos afirmado que los límites que la Constitución española establece al ámbito de la inviolabilidad domiciliaria tienen un carácter rigurosamente taxativo (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 3; 160/1991, de 18 de julio, FJ 8; 126/1995, de 25 de julio, FJ 2; 136/2000, de 29 de mayo, FJ 3), a diferencia de otras regulaciones constitucionales que, aun reconociéndola, se remiten, para las excepciones al respecto, a los casos y a las formas establecidas por la ley (así, el art. 14 de la Constitución italiana), o aceptan la posibilidad de que

órganos no judiciales acuerden la entrada forzosa en un domicilio en supuestos de urgencia (así, el art. 13.2 de la Ley Fundamental de Bonn).

«Por el contrario, en el caso de la Constitución española, y como expresión de la estrecha relación entre la protección del domicilio y la acordada a la intimidad personal y familiar en el apartado 1 del mismo art. 18, fuera de los supuestos de consentimiento del titular, y de flagrancia delictiva... se posibilita la entrada o registro domiciliario únicamente sobre la base de una resolución judicial. La garantía judicial aparece así como un mecanismo de orden preventivo, destinado a proteger el derecho, y no como en otras intervenciones judiciales previstas en la Constitución, a reparar su violación cuando se produzca. La resolución judicial, pues, aparece como el método para decidir, en casos de colisión de valores e intereses constitucionales, si debe prevalecer el derecho del art. 18.2 CE u otros valores e intereses constitucionalmente protegidos» (STC 160/1991, de 18 de julio, FJ 8).

En estrecha conexión con lo anterior hemos declarado que la resolución judicial sólo puede cumplir su función en la medida en que esté motivada, constituyendo la motivación, entonces, parte esencial de la resolución judicial misma (SSTC 126/1995, de 25 de julio, FJ 2; 139/1999, de 22 de julio, FJ 2; en idéntico sentido, SSTC 290/1994, de 27 de octubre, FJ 31; 50/1995, de 23 de febrero, FJ 5; 41/1998, de 24 de febrero, FJ 34; 171/1999, de 27 de septiembre, FJ 10; 8/2000, de 17 de enero, FJ 4). Esa exigencia de motivación constituye la vía de verificación de que la actuación judicial ha operado como «garantía de la excepcionalidad de la injerencia permitida por el art. 18.2 CE y, en todo caso, como garantía de la proporcionalidad de la restricción de todo derecho fundamental» (STC 171/1999, de 27 de septiembre, FJ 10, y citándola STC 8/2000, de 17 de enero, FJ 4).

Nuestra jurisprudencia establece, por tanto, como regla general, que, a falta de consentimiento del titular el acceso al domicilio inviolable se posibilita únicamente sobre la base de una resolución judicial debidamente motivada, en atención al principio de proporcionalidad, y cuyo objeto es preservar y proteger el derecho rodeándolo de una serie de garantías. La exigencia de la garantía judicial decae únicamente en caso de flagrante delito.”

De la doctrina expuesta se extraen las siguientes conclusiones:

1.- las facultades de autotutela administrativa no alcanzan a la limitación de los derechos fundamentales, y, concretamente al reconocido en el artículo 18.2 de la Constitución. Este derecho es predicable de las personas jurídicas.

2.- la inviolabilidad domiciliaria, en uno de sus aspectos supone un, “...ámbito de privacidad, dentro del espacio limitado que la propia persona elige, resulte «exento de» o «inmune a» cualquier tipo de invasión o agresión exterior de otras personas o de la autoridad pública” en otro aspecto, “...establece la interdicción de la entrada y el registro domiciliario (constituyendo esta última la interdicción fundamental, de la que la entrada no es más que un trámite de carácter instrumental), disponiéndose que, fuera de los casos de flagrante delito, sólo son constitucionalmente legítimos la entrada o el registro efectuados con consentimiento de su titular o al amparo de una resolución judicial”

De ello hemos de concluir, y en lo que nos interesa, que la entrada en domicilio autorizada por el titular, solo alcanza a aquella superficie dentro del ámbito físico de privacidad respecto de la cual se ha dado el consentimiento. Si la Administración ha de entrar en parte de esa superficie no consentida por el titular, necesita autorización judicial. Y ello es así, porque la renuncia o limitación del titular a su

derecho a la inviolabilidad del domicilio, necesariamente se circunscribe a aquella superficie respecto de la cual se ha dado el consentimiento, que por ser voluntario, puede ser limitado física y temporalmente. El titular de un derecho fundamental consiente libremente su renuncia, pero precisamente esa voluntariedad encierra que pueda hacerlo limitadamente en el espacio y en el tiempo, de suerte que la Administración no puede, con el solo consentimiento del titular, sin autorización judicial o caso de flagrante delito, entrar en dependencias no autorizadas por el consentimiento ni permanecer en el domicilio por más tiempo que el consentido por su titular.

En nuestro supuesto, la Administración realizó la entrada sin autorización judicial, y, por supuesto, sin encontrarse ante un delito flagrante; lo que implica que el espacio y tiempo de la entrada y registro dependía del alcance del consentimiento del titular.

Pues bien, la imputación que se realiza y tipifica como obstrucción, a la entidad recurrente, consiste en impedir, a través de sus representantes legales, la entrada en una concreta dependencia del domicilio, a saber, el despacho del Director General. La entidad ejercía así un derecho fundamental, consistente en no consentir la entrada en su domicilio o parte de él, en los términos expuesto, y que encuentra amparo en el artículo 18 de la Constitución, durante un determinado periodo de tiempo - posteriormente autorizó la entrada -. Obviamente, el ejercicio de un derecho fundamental nunca puede ser constitutivo de una infracción. Y en este caso, la negativa a autorizar la entrada a los Inspectores de la CNC en una concreta dependencia del domicilio, suponía una limitación al consentimiento previsto en el artículo 18 citado, perfectamente legítimo. Al no existir consentimiento del titular, necesariamente era necesaria autorización judicial, de la que la Administración, en aquel momento carecía. No puede apreciarse que existiera una infracción de obstrucción al impedir la entrada de los Inspectores en la citada dependencia, sino el legítimo ejercicio de un derecho fundamental.

Por todo lo expuesto, entiendo que debió anularse la sanción impuesta a la recurrente por la infracción de obstrucción a la actuación inspectora, pues tal infracción no existió al venir el comportamiento amparado por un derecho constitucionalmente reconocido. Pero además, sancionar administrativamente el ejercicio de un derecho fundamental, supone, en sí mismo, una vulneración de tal derecho, pues ello implica que el ejercicio del derecho tiene consecuencias jurídicas negativas para el titular que lo ejercita dentro de sus límites, no previstas constitucionalmente, pues el ejercicio de un derecho constitucional, es una acción jurídicamente legítima que nunca puede ser objeto de represión jurídica.