



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

## **RESOLUCIÓN**

**(Expte. R/AJ/0317/14, ACEVAS)**

### **SALA DE COMPETENCIA**

#### **PRESIDENTE**

D. José María Marín Quemada

#### **CONSEJEROS**

D<sup>a</sup>. María Ortíz Aguilar

D. Fernando Torremocha y García-Sáenz

D. Benigno Valdés Díaz

D<sup>a</sup>. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

#### **SECRETARIO**

D. Tomás Suárez-Inclán González

En Madrid, a 13 de noviembre de 2014

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, actuando en Sala de Competencia, con la composición expresada al margen, ha dictado la siguiente resolución en el Expediente R/AJ/0317/14, ACEVAS, por la que se resuelve el recurso administrativo interpuesto por la ASOCIACIÓN DE CONCESIONARIOS ESPAÑOLES DE WOLKSWAGEN, AUDI Y SKODA (ACEVAS) contra el Acuerdo de la Dirección de Competencia de 16 de octubre de 2014, denegando la ampliación del plazo solicitada para responder al Pliego de Concreción de Hechos, en el marco del expediente sancionador S/0471/13 Concesionarios AUDI/SEAT/VW.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

1. Con fecha 29 de agosto de 2013, la Dirección de Competencia (en adelante, DC) acordó la incoación del procedimiento sancionador S/0471/13 Concesionarios AUDI/SEAT/VW, contra ACEVAS, por prácticas restrictivas de la competencia.
2. Con fecha 3 de octubre de 2014 la DC notificó a ACEVAS, así como al resto de empresas incoadas en el Expte. S/0471/13, el Pliego de Concreción de Hechos (PCH), indicando en la notificación que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50.3 LDC y en los artículos 33.1 y 50.5 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), los interesados disponen de un plazo de quince días para

contestarlo y, en su caso, proponer las pruebas que consideren pertinentes. Con fecha 7 de octubre de 2014, ACEVAS acusó recibo de tal notificación.

3. Con fecha 13 de octubre de 2014, tuvo entrada en la CNMC solicitud de ACEVAS de ampliación del plazo de 15 días para presentar alegaciones al PCH y proponer pruebas.
4. El 16 de octubre de 2014, la DC acordó denegar la ampliación de plazo solicitada. En la notificación de dicho acuerdo se indicaba que, de conformidad con el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), el acuerdo no era susceptible de recurso, sin perjuicio de que su eventual oposición pudiera alegarse para su consideración en la resolución que pusiera fin al procedimiento y para la impugnación en el recurso que, en su caso, se interpusiera contra la misma.
5. Con fecha 20 de octubre de 2014 tuvo entrada en la CNMC escrito en el que la representación de ACEVAS interpone recurso contra el Acuerdo del Director de Competencia de 16 de octubre de 2014 relativo a la denegación de la ampliación del plazo de 15 días para responder al PCH notificado a dicha empresa.
6. Con fecha 22 de octubre de 2014, conforme a lo indicado en el artículo 24 del RDC, el Consejo de la CNMC remitió copia del recurso a la DC, para recabar su informe junto con la correspondiente copia del expediente.
7. Con fecha 27 de octubre de 2014, la DC emitió el preceptivo informe sobre el recurso referido en el punto 5. En dicho informe la DC entiende que procede inadmitir el recurso interpuesto por ACEVAS, al considerar que el acuerdo no es susceptible de recurso y que no concurren los requisitos exigidos por el artículo 47 de la LDC que no se ha producido en ningún momento indefensión y/o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos de la asociación, no reuniendo por tanto el recurso los requisitos exigidos en el artículo 47 de la LDC.
8. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 13 de noviembre de 2014.
9. Es interesada en este expediente de recurso la ASOCIACIÓN DE CONCESIONARIOS ESPAÑOLES DE WOLKSWAGEN, AUDI Y SKODA (ACEVAS).

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO.- Habilitación competencial**

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la puesta en funcionamiento de la misma se iniciará

a la fecha que al efecto se determine por orden del Ministro de Economía y Competitividad. Mediante Orden ECC/1796/2013, de 4 de octubre, se determinó el 7 de octubre de 2013 como fecha de puesta en funcionamiento de la CNMC. Según la disposición adicional segunda de la misma Ley, *“las referencias que la legislación vigente contiene a la Comisión Nacional de la Competencia [...] se entenderán realizadas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [...]”* y *“las referencias que la Ley 15/2007, de 3 de julio, contiene a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia se entenderán realizadas a las Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”*.

El artículo 47 de la LDC prevé que *“las resoluciones y actos de la Dirección de Investigación que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos serán recurribles ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en el plazo de diez días”*.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013 y el artículo 14.1.a) del RD 657/2013, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la CNMC, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia.

## **SEGUNDO.- Objeto de la presente Resolución y pretensiones de la recurrente.**

Se promueve el presente recurso al amparo del artículo 47 de la Ley 15/2007 contra el Acuerdo de 16 de octubre de 2014 de la DC que deniega la ampliación del plazo para presentar alegaciones al Pliego de Concreción de Hechos, en el marco del expediente sancionador S/0471/13 Concesionarios AUDI/SEAT/VW.

En su recurso, la recurrente solicita al Consejo de la CNMC que se anule el precitado Acuerdo de la DC, por generarle tal denegación una grave y evidente indefensión, y que se le conceda la ampliación del plazo solicitado de 15 días y se suspenda por igual término el plazo máximo para resolver; subsidiariamente ACEVAS solicita que se le amplíe el plazo máximo para contestar el PCH al máximo legal previsto.

ACEVAS argumenta su recurso en una serie de consideraciones. En primer lugar señala la recurrente que no se proporcionó vista al expediente hasta dos meses después de la incoación del mismo. En la vista no se proporcionó toda la documentación que figura como incorporada al expediente. Una parte extensa de la documentación no habría sido puesta a disposición de la misma en la vista al expediente hasta nueve meses después de la incoación del expediente, sin justificación expresa. Menciona ACEVAS que la documentación recabada en las inspecciones de junio de 2013 se incorporó al expediente en mayo y julio de 2014, sin justificación expresa. Asimismo señala que con la notificación del PCH se ha desvelado la documentación de clemencia y otros documentos confidenciales de volumen elevado (más de tres mil folios).

Señala también en su recurso ACEVAS que el que en la tramitación se haya sobrepasado el período reglamentario de instrucción no debe provocar una reducción

de los derechos del incoado ni un tratamiento diferenciado respecto de otros expedientes en los que, estando menos justificados por su complejidad y volumen, sí se ha accedido a la ampliación de plazo.

En síntesis, argumenta la recurrente que existen razones extraordinarias, que califica como incidencias en la tramitación, para acordar una suspensión o ampliación del plazo máximo para resolver, por lo que razones de celeridad en la tramitación del procedimiento no deben justificar la no ampliación del plazo para presentar alegaciones a la PCH. En fin, considera que la concesión de la ampliación es *obligada* en supuestos en los que las posibilidades de estudiar las acusaciones del PCH y formular alegaciones y defensa frente al mismo se ven seriamente comprometidas dado el volumen del expediente, su complejidad y la tardanza en la incorporación de la documentación.

### **TERCERO.- Régimen jurídico de la ampliación de plazos y su carácter no recurrible**

La regulación de la ampliación de plazos de los procedimientos administrativos viene contemplada, con carácter general, en el artículo 49.1 LRJAP-PAC, de aplicación supletoria a los procedimientos administrativos en materia de defensa de la competencia (artículo 45 de la LDC). El citado precepto, otorga a la Administración la potestad de conceder ampliación de los plazos establecidos, pero no le obliga a ello. En concreto, señala que *“La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero”*.

El enunciado del artículo 49.1 de la LRJAP-PAC evidencia que la concesión de la ampliación debe ser interpretada y aplicada por la Administración con carácter restrictivo.

Del enunciado de este artículo y su conexión con las restantes previsiones que en materia de procedimiento se contienen en los citados textos legales, cabe extraer una serie de notas definidoras del régimen jurídico al que debe someterse la Administración a la hora de acordar una ampliación de plazo:

(i) Estamos ante una facultad estrictamente discrecional de la Administración actuante, como corrobora la interpretación literal del artículo 49.1 de la LRJAP-PAC, que señala que la ampliación de plazos *“podrá”*, que no deberá, acordarse. Es decir, a diferencia de lo que ocurre con las actuaciones de carácter reglado, la Administración no está obligada a conceder automáticamente la ampliación de plazo que se solicite, sino que tiene un margen de apreciación que está necesariamente condicionado por la excepcionalidad de dicho trámite.

(ii) La ampliación del plazo previsto legalmente no es un derecho de los interesados que la CNMC esté obligada a acordar por la mera solicitud. Por el contrario, lo que constituye una obligación para todo el que interviene en un procedimiento

administrativo es el cumplimiento de los plazos establecidos para cada trámite, tal y como resulta de lo dispuesto por el artículo 47 de la LRJAP-PAC: *“Los términos y plazos establecidos en ésta u otras Leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos”*.

Así, en caso de que el órgano administrativo competente optara por una ampliación de plazo, ésta ha de estar plenamente justificada, dado que la Administración está supeditada al principio de eficacia y por lo tanto ha de resolver y cumplir los plazos legalmente establecidos, en interés precisamente de los administrados (artículo 103.1 de la Constitución).

(iii) Según lo dispuesto por el artículo 49.1 LRJ-PAC, la concesión de la ampliación tiene carácter excepcional, siendo necesario que concurren determinadas circunstancias que lo aconsejen y así se acredite por quién lo solicite. Indudablemente, la excepcionalidad de las circunstancias queda sometida a la apreciación del órgano que tramita el procedimiento.

(iv) La denegación de una ampliación de plazo no puede suponer vicio alguno del procedimiento en que se solicite, puesto que para el ejercicio del derecho de alegar la ley ya establece un plazo concreto, que es el que, con carácter general, se considera pertinente para que el interesado pueda manifestar lo que a sus intereses convenga.

En coherencia con lo anterior, el artículo 49.3 LRJ-PAC precisa que *“Los acuerdos sobre ampliación de plazos o su denegación no serán susceptibles de recursos”*. La rotundidad del precepto, aplicable supletoriamente ante la ausencia de mención a la cuestión en la LDC (art. 45 LDC), debiera conducir de plano a la inadmisión del presente recurso sin efectuar mayores consideraciones, puesto que nos encontramos ante un acto que, por disposición de la Ley, no es recurrible

En análogos términos a los señalados se ha pronunciado la Comisión Nacional de la Competencia en relación al régimen jurídico de la ampliación de plazo (Resolución de 12 de julio de 2012, Expte. R/0027/09 Transitarios 4, Resolución de 29 de febrero de 2012, Expte. R/0097/12, ESSELTE y Resolución de 12 de julio de 2012, Expte. R/0104/12, TORRES ESPIC), doctrina que comparte plenamente esta Sala de Competencia, como ha tenido ocasión de señalar en la reciente resolución de 4 de septiembre de 2014 (Expte. R/AJ/0306/14 Rocal Automoción).

#### **CUARTO.- Sobre los requisitos del artículo 47 de la LDC.**

Además de lo señalado en el fundamento anterior respecto del carácter no recurrible de los acuerdos sobre denegación de ampliación de plazos, este Consejo considera que procede asimismo la inadmisión del presente recurso por no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 47 de la LDC.

Efectivamente, el artículo 47 LDC reserva la posibilidad de presentar recurso administrativo, contra las resoluciones y actos dictados por la DC, a los casos en los que tales resoluciones y actos *“produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”*.

Respecto a la posible existencia de indefensión, la recurrente alega que *“la denegación de ampliación de plazo en los términos que fue solicitada produce una evidente indefensión a esta parte”* y *“La ampliación de plazo es una facultad prevista en la norma precisamente para salvaguardar los medios de defensa de que ha de disponer la persona investigada”*.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional reiteradamente expuesta por el Consejo de la extinta CNC (entre otras, Resoluciones de 3 de febrero de 2009, Expte R/008/08 Transitarios 1, y de 22 de julio de 2010, Expte. R/0048/10 Licitaciones de Carreteras) y la actual Sala de Competencia (Resolución de 20 de febrero de 2014, Expte R/0160/13 UDER): *“El Tribunal Constitucional tiene establecido que por indefensión ha de entenderse el impedir a una parte en un proceso o procedimiento, toda vez que las garantías consagradas en el artículo 24.1 de la Constitución Española son también aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, el ejercicio del derecho de defensa, privándole de ejercitar su potestad de alegar y justificar sus derechos e intereses”* señalando que *“la indefensión supone una limitación de los medios de defensa producida por la indebida actuación de los órganos correspondientes”*. Es decir, que la indefensión a la que se refiere el artículo 24.1 CE es sólo aquella que produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa. Estima, por tanto, la Jurisprudencia Constitucional 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)”*.

El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso) ha precisado (por todas en su sentencia de 7 de febrero de 2007, recurso de casación nº 6456/2002), que en los casos de actos administrativos, la protección inherente al derecho fundamental reconocido en el artículo 24 CE sólo opera en relación a los que tengan un contenido sancionador y sólo podrá ser invocada respecto a actos definitivos, y que por esta razón tengan en sí mismos un efectivo contenido sancionador. En el presente recurso es evidente que la alegación de indefensión en relación con un acto que, como ocurre con la denegación de una ampliación de plazo, es de mero trámite, resulta absolutamente improcedente. En el mismo sentido cabe citar la sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 8 de octubre de 2009.

En cualquier caso, y aunque a efectos meramente dialécticos pudiera obviarse el argumento precedente, entiende esta Sala de Competencia que tampoco cabría apreciar la alegación de indefensión planteada por la recurrente por dos motivos:

i) En primer lugar, no cabe alegar indefensión cuando durante la tramitación del expediente y hasta la notificación del PCH, la recurrente ha tenido la posibilidad de

acceder cuantas veces haya considerado oportuno a la totalidad del expediente, salvo los documentos declarados confidenciales, lo que le habría permitido obtener los elementos de juicio necesarios para formular alegaciones al PCH. ACEVAS ha hecho uso de tal derecho de acceso en tres ocasiones antes de la notificación del PCH (15 de octubre, 28 de noviembre y el 20 de diciembre de 2013). Dado que ACEVAS accedió por último vez al citado expediente con fecha 20 de diciembre de 2013, únicamente tenía copia de la información incorporada al citado expediente en dicho momento (un total de 7312 folios) y no volvió a solicitar tal acceso, hasta la notificación del PCH, pese a que en las sucesivas ampliaciones de la incoación del Expte. S/0471/13 Concesionarios AUDI/SEAT/VW se reiteró a todos los interesados en este expediente, incluida naturalmente ACEVAS, la posibilidad de acceso al mismo.

Con fecha 9 y 10 de octubre de 2014, tras la notificación del PCH, ACEVAS accedió al expediente llevándose copia de la totalidad de la información pública obrante en el mismo, incluyendo la información contenida en la solicitud de clemencia presentada, confidencial hasta la notificación del PCH.

Coincide por tanto esta Sala de Competencia con la DC en que no cabe alegar indefensión cuando durante la tramitación del expediente y hasta la notificación del PCH, la recurrente ha tenido la posibilidad de acceder cuantas veces haya considerado oportuno al expediente, salvo los documentos declarados confidenciales, no habiendo sin embargo solicitado acceso desde diciembre de 2013, y dado además que tras la notificación del PCH, ha tenido acceso a toda la información que le permite obtener los elementos de juicio necesarios para formular alegaciones al PCH.

Es más, desde el 29 de agosto de 2013, fecha a sus efectos de incoación del expediente sancionador, la recurrente ha podido preparar su defensa pues, por un lado, conocía desde entonces, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 del RDC, el objeto sobre el que versaba la investigación y las posibles sanciones aplicables en su caso y, por otro, ha tenido posibilidad de ejercer su derecho de acceso al expediente y a los documentos incorporados en cada momento al mismo, salvo los declarados confidenciales, y ha podido hacer cuantas alegaciones estimara convenientes y proponer pruebas.

ii) En segundo lugar, no cabe apreciar indefensión ya que, tratándose el PCH de uno de los trámites iniciales del procedimiento, ACEVAS mantiene indemne su posibilidad de presentar alegaciones y proponer pruebas antes de su conclusión, dado que el art. 50.4 LDC prevé un nuevo plazo de 15 días para formular alegaciones a la propuesta de resolución.

A mayor abundamiento de lo anterior, la producción de indefensión o perjuicios irreparables en derechos o intereses legítimos en la fase procedimental en la que se ha interpuesto el recurso deviene difícilmente sostenible conforme a la tramitación del expediente que recoge la LDC, puesto que aunque se cierre la fase de instrucción no se impide la audiencia a los interesados. Tal y como se prevé en los artículos 50 y 51 de la LDC, una vez emitido el informe y la propuesta de resolución por la DC los

interesados tienen un nuevo trámite de alegaciones, que, de acuerdo con el artículo 34.1 del RDC, incluirá *“las propuestas de las partes en relación con la práctica de pruebas y actuaciones complementarias ante el Consejo”*.

Así, el Consejo de la CNC en su Resolución de 12 de noviembre de 2009 (Expte. S/0037/08 Compañías de Seguro Decenal) señalaba: *“En definitiva, las partes no han dispuesto de sólo 15 días para analizar el expediente administrativo, sino de todos los meses que ha durado la instrucción del expediente desde su incoación, así como una doble oportunidad de formular alegaciones (al PCH y a la PR) que no existe en otros procedimientos de competencia, como el comunitario donde las partes sólo pueden alegar al Pliego de Cargos de la Comisión Europea.”*

En atención a lo expuesto, no resulta posible apreciar que el Acuerdo de la DC de 16 de octubre de 2014 ocasione indefensión a la recurrente. La negativa a la prórroga del plazo para formular alegaciones al PCH no es sino un trámite dentro del procedimiento S/0471/13 Concesionarios AUDI/SEAT/VW, que continuará su tramitación con el habitual respeto a todas las garantías procesales y, en consecuencia, no puede considerarse como un acto administrativo generador de indefensión.

En cuanto al segundo de los requisitos exigidos por el artículo 47 LDC para que pudiera prosperar el recurso, esto es, la existencia de un perjuicio irreparable, la recurrente no realiza ninguna alegación al respecto en su escrito de recurso. La inexistencia de alegación al respecto hace innecesario que esta Sala de Competencia se pronuncie sobre la concurrencia de tal elemento.

En conclusión, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC entiende que debe ser inadmitido el recurso examinado en la presente resolución puesto que, como se ha razonado a lo largo del presente fundamento, la denegación de la ampliación del plazo en cuestión no ha generado situación de indefensión para la asociación afectada ni causa perjuicios irreparables a sus derechos o intereses legítimos como ha quedado fehacientemente demostrado de los hechos y argumentos anteriormente expuestos.

De acuerdo con lo expuesto, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, esta Sala de Competencia

## HA RESUELTO

**ÚNICO.-** Inadmitir el recurso interpuesto por la ASOCIACIÓN DE CONCESIONARIOS ESPAÑOLES DE WOLKSWAGEN, AUDI Y SKODA (ACEVAS) contra el Acuerdo del Director de Competencia de 16 de octubre de 2014, de denegación de la ampliación del plazo solicitada para presentar alegaciones al Pliego de Concreción de Hechos, en el marco del expediente sancionador S/0471/13 Concesionarios AUDI/SEAT/VW.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a la interesada, 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.