

Roj: SAN 2383/2024 - ECLI:ES:AN:2024:2383

Id Cendoj: 28079230062024100268

Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 6

Fecha: 14/05/2024

Nº de Recurso: 929/2018

Nº de Resolución:

Procedimiento: Procedimiento ordinario

Ponente: FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

Tipo de Resolución: Sentencia

AUDIENCIANACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0000929/2018

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 08421/2018

Demandante: SRCL CONSENUR, S.L.

Provincion: Da ADELA CANOLANITEDO

Procurador: Da ADELA CANO LANTERO

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

SENTENCIANo: Ilma. Sra. Presidente:

iiiia. ora. i residente.

Da. BERTA SANTILLAN PEDROSA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

Da. MARIA JESUS VEGAS TORRES

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a catorce de mayo de dos mil veinticuatro.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. 929/18 promovido por la Procuradora Dª Adela Cano Lantero en nombre y representación de **SRCL CONSENUR**, **S.L.**, contra la resolución de 27 de septiembre de 2018, de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, mediante la cual se le impuso una sanción de 2.659.180 euros de multa. Ha sido parte en autos la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando se "... dicte sentencia por la que acuerde estimar el presente recurso, y en consecuencia:



- . Declare la caducidad del procedimiento administrativo original (que culminó en la resolución 2014) como se expone en la presente demanda (FJ Primero) y, en consecuencia, anule la Resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 27 de septiembre de 2018 en el expediente S/0415/12 ABH-ISMA.
- . Subsidiariamente, declare la prescripción de las conductas investigadas por los motivos y razonamientos expuestos en la presente demanda (FJ Segundo) y, en consecuencia, anule la Resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 27 de septiembre de 2018 en el expediente S/0415/12 ABH-ISMA.
- . Subsidiariamente, anule la Resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 27 de septiembre de 2018 en el expediente S/0415/12 ABH-ISMA por los motivos expuestos en los Fundamentos Jurídicos Tercero y Cuarto de la presente demanda.
- . Subsidiariamente, por los motivos expuestos en el Fundamento Jurídico Quinto de la presente demanda, anule parcialmente la Resolución, anulando en su integridad o reduciendo de forma significativa la sanción impuesta a esta parte de 2.659.180 € de conformidad con los razonamientos expuestos en esta demanda"
- **SEGUNDO**.- El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicaba se dictase sentencia por la que se confirmasen los actos recurridos en todos sus extremos.
- **TERCERO**.- Pendiente el recurso de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera, se fijó para ello la audiencia del día 6 de marzo de 2024, en que tuvo lugar.

CUARTO.- Ha sido ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Francisco de la Peña Elías, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- A través de este proceso impugna la entidad actora la resolución dictada con fecha 27 de septiembre de 2018 por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el expediente S/0415/12 *ABH-ISMA* cuya parte dispositiva era del siguiente tenor literal:

"Primero. Declarar acreditada una infracción muy grave del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en los términos expuestos en el fundamento de derecho cuarto de esta resolución.

Segundo. Declarar responsables de la citada infracción a las siguientes entidades:

- a) ISMA 2000, S.L., por su participación en la conducta desde al menos 2003 hasta la realización de las inspecciones en las sedes de ABH, ISMA y CONSENUR en junio de 2012.
- b) SRCL CONSENUR, S.L., por la participación en la conducta de las empresas por ella absorbidas y extinguidas, de acuerdo con lo expuesto en el fundamento de derecho cuarto:
- a. Anglo Balear de Servicios e Higiene, S.L. (ABH), desde al menos 2003 y hasta la realización de las inspecciones en las sedes de ABH, ISMA y CONSENUR en junio de 2012.
- b. Consenur, S.A. (CONSENUR), desde al menos 2007 y hasta la realización de las inspecciones en las sedes de ABH, ISMA y CONSENUR en junio de 2012.

Tercero. Imponer a las empresas responsables de la infracción las siguientes multas:

- ISMA 2000, S.L.: 1.025.006 euros
- SRCL CONSENUR, S.L., como responsable de las conductas de las extintas ANGLOBALEAR DE SERVICIOS E HIGIENE, S.L. y CONSENUR, S.A.: 2.659.180 euros.

Cuarto. Intimar a las empresas infractoras para que en el futuro se abstengan de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente resolución.

Quinto. Instar a la Dirección de Competencia de esta Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que vigile el cumplimiento íntegro de esta Resolución".

Como antecedentes de dicha resolución pueden destacarse, a la vista de los documentos que integran el expediente administrativo, los siguientes:

1. El 27 de marzo de 2012 tuvo entrada en la entonces Dirección de Investigación (DI) escrito de denuncia del representante de la empresa Adalmo, S.L. (ADALMO) contra las empresas ABH e ISMA por supuestas conductas prohibidas por la LDC, consistentes en acuerdos restrictivos de la competencia entre estas empresas orientados a repartirse el mercado de recogida, transporte y tratamiento de residuos sanitarios producidos en centros sanitarios de la Comunidad Autónoma de Baleares.



- 2. A la vista de dicha denuncia, la DI inició una información reservada bajo la referencia S/0415/12 en la cual formuló los requerimientos de información que recoge el expediente. Y al considerar que, como se seguía de esa información, CONSENUR, S.A. (CONSENUR) podría haber participado en el reparto denunciado, procedió a la realización de inspecciones en las sedes de ABH, ISMA y CONSENUR, los días 6 y 7 de junio de 2012.
- 3. El 20 de julio de 2012 la DI acordó la incoación de expediente sancionador contra ABH, ISMA y CONSENUR, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49.1 de la LDC.
- 4. Realizadas las actuaciones y recabada la documentación que igualmente resulta del expediente administrativo, el 29 de abril de 2013 la DI remitió a las empresas interesadas el Pliego de Concreción de Hechos (PCH) de acuerdo con lo previsto en el artículo 50.3 de la LDC, emplazándolas para que formulasen alegaciones al mismo en el plazo de 15 días.
- 5. El 28 de junio de 2013 la DI notificó el acuerdo de cierre de la fase de instrucción, y el 3 de julio siguiente adoptó la Propuesta de Resolución, de la que se dio oportuno traslado a las empresas interesadas, concediéndoles un plazo para alegaciones de 15 días.
- 6. El 22 de julio de 2013 la DI elevó al Consejo el Informe y Propuesta de Resolución; y el 8 de enero de 2014, el Consejo de la CNMC requirió a ISMA, ABH y CONSENUR su volumen de negocios total en el ejercicio 2013, antes de la aplicación del IVA y de otros impuestos, suspendiéndose el plazo para resolver de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.1 a) de la LDC hasta que las tres empresas aportaran sus datos, o hasta que transcurriera el plazo de 10 días concedido para ello.
- 7. Con efectos de 25 de enero de 2014, una vez recibida toda la información solicitada, se levantó la suspensión del plazo para resolver; y, finalmente, el 4 de febrero de 2014 la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC dictó resolución en la que se acordaba el archivo del expediente sancionador S/0415/12, ABH-ISMA.
- 8. Interpuesto recurso contencioso administrativo ante esta Sala, por sentencia de 29 de junio de 2015 lo estimó en parte acordando que la Sala de Competencia dictase nueva resolución en la que tuviera por acreditados los hechos declarados probados por la Comisión de Investigación en la propuesta de resolución.
- 9. Contra dicha sentencia presentaron recurso de casación las entidades ISMA y CONSENUR, recurso que fue parcialmente estimado por sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2018 (recurso de casación núm. 3082/2015) en la que declaraba "... anulada la referida resolución, ordenándose a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que retrotraiga el procedimiento administrativo al momento anterior a la decisión de archivo y reanude la tramitación, recabando la información y practicando, en su caso, las pruebas complementarias que se consideren necesarias, y resuelva luego lo procedente de forma motivada".
- 10. Por último, en ejecución de esta sentencia y, como de manera literal indica la propia resolución aquí recurrida en los apartados 24 y 25 del relato de antecedentes, la CNMC dispuso lo siguiente:
- "24. Con motivo de la reanudación de la tramitación del procedimiento sancionador esta Sala tuvo conocimiento de la extinción de dos de las sociedades incoadas (ABH y CONSENUR), tras la absorción de las mismas por parte de SRCL CONSENUR, S.L. Este hecho se recogió en el acuerdo de la Sala de Competencia del Consejo de 5 de junio de 2018 (folios 8857 a 8860), indicándose que a partir de ese momento las acutaciones se entenderían con ISMA 2000, S.L. y con SRCL CONSENUR, S.L. Mediante este acuerdo también se requirió a estas dos empresas para que aportasen su volumen de negocios total, antes de la aplicación del IVA y de otros impuestos, en el año 2017, suspendiéndose el cómputo del plazo para resolver hasta que las mismas suministraran la información solicitada o hasta que transcurriera el plazo de 10 días concedido al efecto.

El 14 de junio de 2018, SRCL CONSENUR, S.L. solicitó la ampliación del plazo para responder al requerimiento relativo a su volumen de negocios total en 2017 (folio 8906), lo que le fue concedido mediante acuerdo de 18 de junio de 2018 (folios 8910).

Con fecha 19 de junio de 2018, tuvo entrada en la sede electrónica de la CNMC, la contestación aportada por ISMA 2000, S.L., solicitando la confidencialidad de los volúmenes de negocio remitidos (folios 8923 a 8975).

El 25 de junio de 2018, transcurrido el plazo concedido al efecto, tuvo lugar el levantamiento de la suspensión del plazo para resolver (folio 8979).

Con fecha 28 de junio de 2018, tuvo entrada la contestación de SRCL CONSENUR, S.L. al requerimiento de información relativo al volumen de negocios, solicitando la confidencialidad de determinados datos (folios 8998 a 9003).

25. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC aprobó esta resolución en su sesión de 27 de septiembre de 2018".



SEGUNDO.- El primero de los motivos en los que la actora funda su impugnación denuncia la caducidad del procedimiento por haberse dictado la resolución sancionadora una vez excedido al plazo de dieciocho meses que al efecto establece el artículo 36.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Expone, en síntesis, que el procedimiento se incoó mediante acuerdo de 20 de julio de 2012, "... de forma que la fecha límite inicial en la que se tenía que dictar resolución era el 20 de enero de 2014". Y señala al respecto lo siguiente:

"Sin embargo, en el curso del procedimiento se produjo una suspensión, lo cual llevó a que se tuviera que realizar un nuevo cómputo del plazo máximo para resolver. Para realizar dicho cómputo, hay que atenerse a lo dispuesto en el artículo 12 del Real Decreto 261/2008, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC).

El apartado primero del mencionado artículo 12 del RDC, establece que, en los supuestos de requerimiento de información del artículo 37.1.a), se deberá tener por suspendido el cómputo del plazo durante "el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, durante el plazo concedido".

Por lo anterior debe entenderse que:

- . Respecto a Consenur el procedimiento ha estado suspendido 12 días, pues la notificación informando de la suspensión del procedimiento se produjo el 13 de enero de 2014 (folio 8722.3 del Expediente) y el levantamiento de la misma tiene efectos desde el 25 de enero 2014, cuando se acordó por la CNMC el levantamiento de la suspensión (folio 8735 del Expediente).
- . Respecto a ABH, el procedimiento ha estado suspendido 11 días, pues la notificación informando de la suspensión del procedimiento se produjo el 14 de enero de 2014 (folio 8722.2 del Expediente) y el levantamiento de la misma tiene efectos desde el día 25 de enero de 2014 (folio 8735 del Expediente).

Por tanto, aplicando la norma establecida en el apartado 3 del artículo 12 del RCD, "el día final del plazo se determinará añadiendo al término del plazo inicial, los días naturales durante los que ha quedado suspendido el plazo", el plazo máximo con el que contaba la CNMC para adoptar y notificar la resolución era:

- . El 31 de enero de 2014 para ABH tras añadir los 11 días de suspensión al plazo inicial de 20 de enero de 2014.
- . El 1 de febrero de 2014 para Consenur tras añadir los 12 días de suspensión al plazo inicial de 20 de enero de 2014.

Sin embargo, la Resolución fue adoptada el 4 de febrero de 2014, y se notificó a esta parte el 7 de febrero de 2014, sobrepasando el plazo máximo estipulado e implicando, por tanto, la caducidad del procedimiento".

Explica que dicha situación no se puso de manifiesto cuando recayó la resolución de 2014 porque esta le era favorable, al acordar el archivo del procedimiento.

Y, en cuanto a las consecuencias que sobre la caducidad cabe atribuir al dictado de la sentencia del Tribunal Supremo, razona de este modo:

"La Resolución de la CNMC de 27 de septiembre de 2018 se ha dictado y notificado sobrepasando el plazo máximo legalmente establecido.

A esta conclusión se llega con un análisis de las fechas en las que han sido dictadas las diferentes resoluciones: la Sentencia del Tribunal Supremo por la que se ordena la retroacción de las actuaciones es de 19 de febrero de 2018, mientras que la resolución de la CNMC en ejecución de la esa Sentencia es de 27 de septiembre de 2018, 7 meses y 8 días después.

La conclusión es la caducidad del procedimiento, pues desde el 23 de julio de 2013, día en el que se elevó al Consejo de la CNMC las alegaciones de Consenur ABH e ISMA, junto con el Informe y Propuesta de Resolución (elevado el día 22 de julio de 2013), hasta el 20 de enero de 2014, plazo máximo para terminar el procedimiento dentro del plazo previsto de 18 meses, transcurren 5 meses y 28 días.

Al dictar la Resolución de 2018, la CNMC sobrepasó ese plazo de 5 meses y 28 días en 40 días, y no resulta admisible que para dictar la nueva Resolución la CNMC disponga de más plazo del que disponía en el procedimiento originario.

Llegar a una conclusión contraria vulneraría el derecho de defensa de esta parte pues, si en el procedimiento original se disponía de 5 meses y 28 días para dictar y notificar una resolución, a la hora de dictar una nueva resolución en ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo se debe cumplir con el mismo plazo".



Frente a tales argumentos, recuerda el Abogado del Estado la necesaria distinción entre, por un lado, el procedimiento administrativo sancionador, que está sujeto a las normas procedimentales del Capítulo II del Título III de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y a las reglas generales sobre caducidad de los procedimientos (artículos 36 y 37 de la LDC) y de prescripción de la acción en materia sancionadora (artículo 68 de la LDC); y, por otro, el ámbito de revisión contencioso-administrativa y, especialmente, la ejecución de las sentencias dictadas en ese ámbito, de tal modo que, dice, "Desde el momento en que se interpone un recurso contencioso-administrativo y una actuación administrativa se somete a la revisión jurisdiccional, la aplicación del régimen jurídico de la LJCA desplaza al de la normativa administrativa. Y, en concreto, cuando se dicta una sentencia que anula la actuación administrativa e impone una determinada actuación por parte de la Administración demandada, su ejecución cae totalmente dentro de la potestad de ejecución que corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales".

Sobre esta base, advierte que la resolución recurrida se dicta en ejecución de sentencia, no en el ejercicio ordinario de la potestad sancionadora, por lo que no cabría alegar ni caducidad del procedimiento, ni prescripción de la acción.

E invoca en apoyo de esta interpretación una sentencia de esta misma Sala y Sección (sentencia de 13 de junio de 2018, recurso 202/2017) que avalaría su criterio.

TERCERO.- El análisis de esta cuestión requiere fijar, con carácter previo, cuáles son las fechas determinantes para el cómputo del plazo de caducidad.

Recordemos que, conforme al artículo 36.1 de la LDC, "El plazo máximo para dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador por conductas restrictivas de la competencia será de veinticuatro meses a contar desde la fecha del acuerdo de incoación del mismo y su distribución entre las fases de instrucción y resolución se fijará reglamentariamente".

El acuerdo de incoación se adoptó el 20 de julio de 2012 por lo que la resolución había de ser notificada, a lo sumo, el 20 de enero de 2014.

No obstante, el procedimiento estuvo suspendido desde el 8 hasta el 25 de enero de 2014 como consecuencia del requerimiento formulado a las empresas incoadas a fin de que aportasen la información relativa a su volumen de negocios en el año 2013.

De este modo, habría que sumar diecisiete días al día final, 20 de enero de 2014, por lo que la resolución debió notificarse antes del día 6 de febrero de 2014.

En el caso de la empresa recurrente, la notificación se produjo el día 4 de febrero de 2014 y, por tanto, cuando el procedimiento no había caducado todavía.

En nada afecta a esta conclusión el argumento, esgrimido en la demanda, de que " Respecto a Consenur el procedimiento ha estado suspendido 12 días...". Es incuestionable que la suspensión del procedimiento, para todos los intervinientes, se mantuvo desde el día 8 al día 25 de enero de 2014, sin que pueda distinguirse un período de suspensión diferente para cada una de las empresas incoadas.

Sucede, sin embargo, que la estimación parcial del recurso de casación determinó la anulación de la referida resolución y la reanudación del procedimiento, que concluyó con la resolución de 27 de septiembre de 2018, aquí recurrida.

Por esa razón, sostiene la entidad actora que este período, comprendido entre la reanudación del procedimiento y el dictado de la resolución sancionadora, debe adicionarse al período inicial y computarse a efectos de la caducidad, que se habría entonces producido.

La cuestión ha de resolverse partiendo de la literalidad del fallo de la citada sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2018 (recurso de casación núm. 3082/2015) que, tras estimar el recurso de casación interpuesto por las representaciones procesales de las entidades ISMA 2000, S.L., y CONSENUR, S.L. contra la sentencia de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 29 de junio de 2015 (recurso contencioso- administrativo nº 1841/2014), que anula, acuerda lo siguiente:

"Se estima en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto en representación de ADALMO, S.L. contra la resolución de la Comisión Nacional de la Competencia de 4 de febrero de 2014, que acuerdo (sic) el archivo del expediente sancionador (expediente S/0415/12 ABH-ISMA) que se había incoado en virtud de denuncia formulada por Adalmo, S.L. contra las entidades ABH e ISMA 2000, S.L., quedando anulada la referida resolución, ordenándose a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que retrotraiga el procedimiento administrativo al momento anterior a la decisión de archivo y reanude la tramitación, recabando la información



y practicando, en su caso, las pruebas complementarias que se consideren necesarias, y resuelva luego lo procedente de forma motivada".

Es indiscutible, a la vista de lo resuelto en esta sentencia, que lo que acuerda el Tribunal Supremo es la retroacción de actuaciones a fin de proseguir el procedimiento administrativo ya iniciado. Anula la resolución recaída en dicho procedimiento, que dispuso el archivo, y ordena que se reanude su tramitación a fin de que, previas las actuaciones que refiere (recabar la información y practicar, en su caso, las pruebas complementarias que se considerasen necesarias), se dicte la resolución que proceda "... de forma motivada".

Ello evidencia que la ejecución de dicha sentencia se agota, precisamente, con la retroacción de actuaciones al momento anterior a la decisión de archivo, y con la reanudación del procedimiento, del mismo procedimiento.

Y la consecuencia no puede ser otra que la de computar, a efectos de duración máxima del mismo, el período comprendido entre dicha reanudación y la notificación de la resolución sancionadora de 27 de septiembre de 2018.

De este modo, se habrían sobrepasado con exceso los dieciocho meses que establece el artículo 36.1 de la LDC, por lo que procede declarar la caducidad del procedimiento y anular la resolución que se dictó cuando este ya había caducado.

No podemos compartir la interpretación sostenida por el Abogado del Estado, que no tiene en cuenta que la ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo determina, precisamente (de hecho, se agota con ello), la retroacción de las actuaciones a un determinado momento del procedimiento y su reanudación desde entonces, por lo que todo lo actuado a partir de ese momento forma parte del mismo procedimiento y ha de computarse a los efectos de su duración máxima.

A ello no se opone el criterio seguido por esta Sección en la sentencia que se invoca en la contestación a la demanda (sentencia de 13 de junio de 2018, recurso 202/2017) en la cual no se ordenaba la retroacción del procedimiento a un determinado momento y su reanudación desde entonces hasta el dictado de la resolución, como sucede ahora; sino que únicamente se acordaba el recálculo de la multa impuesta por no haberse determinado correctamente su cuantía.

En aquel caso, el procedimiento ya había concluido con el dictado de la correspondiente resolución, que solo se anulaba en lo relativo a la determinación de la multa, por lo que, ni había retroacción de actuaciones, ni se continuaba la tramitación del procedimiento, ya concluida.

CUARTO.- Procede, conforme a lo expuesto, la estimación del recurso y la anulación de la resolución contra la que se dirige, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las costas de esta instancia deberán ser satisfechas por la Administración demandada.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

- 1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Da Adela Cano Lantero en nombre y representación de **SRCL CONSENUR**, **S.L.**, contra la resolución de 27 de septiembre de 2018, de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, mediante la cual se le impuso una sanción de 2.659.180 euros de multa.
- 2.- Anular la referida resolución al haberse dictado en un procedimiento caducado.
- 3.- Imponer las costas a la Administración demandada.

La presente sentencia, que se notificará en la forma prevenida por el art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es susceptible de recurso de casación, que habrá de prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Lo que pronunciamos, mandamos y firmamos.