



Roj: **SAN 5843/2024 - ECLI:ES:AN:2024:5843**

Id Cendoj: **28079230062024100727**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **13/11/2024**

Nº de Recurso: **2412/2019**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **MIGUEL DE LOS SANTOS GANDARILLAS MARTOS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0002412/2019

Tipo de Recurso:

PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General:

15171/2019

Demandante:

COLEGIO CAMINO REAL, SL

Procurador:

DON JORGE DELEITO GARCIA

Demandado:

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Codemandado:

INSTITUTO SUPERIOR DE FORMACIÓN PROFESIONAL SANITARIA CLAUDIO GALENO Y EL INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDIOS PROFESIONALES SAN PABLO CEU

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.:

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

SENTENCIA Nº:

Ilma. Sra. Presidente:



D^a. BERTA SANTILLAN PEDROSA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

D^a. MARIA JESUS VEGAS TORRES

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a trece de noviembre de dos mil veinticuatro.

Se ha visto ante esta Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y bajo el número **2412/2019**, el recurso contencioso-administrativo formulado por **COLEGIO CAMINO REAL, SL**, representado por el procurador don Jorge Deleito García contra el acuerdo de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 30 de julio de 2019, el expediente SAMAD/09/18 CICLOS FORMATIVOS III, tramitado por la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid (DGEEC) ante la denuncia formulada por parte de COLEGIO CAMINO REAL, S.L. contra el Instituto Superior de Formación Profesional Sanitaria CLAUDIO GALENO y el Instituto Superior de Estudios Profesionales SAN PABLO CEU.

Ha sido parte la Administración General del Estado defendida por el abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Por la actora se interpuso recurso contencioso-administrativo mediante escrito presentado en los términos expresados en el encabezamiento, acordándose su admisión mediante decreto, y con reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.-Se formalizó la demanda mediante escrito en el que, tras alegar los hechos y fundamentos oportunos, terminó suplicando *«[q]ue estimando las pretensiones deducidas por esta parte, esa Sala considere las conductas denunciadas por mi mandante como incluidas en el Artículo 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, por perjudicar gravemente al interés público, anulando la resolución dictada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el expediente SAMAD/09/18 CICLOS FORMATIVOS III,, que desestima las denuncias interpuestas por esta parte, por ser totalmente improcedente; y se acuerde incoar sendos expedientes sancionadores contra el Instituto Superior de Formación Profesional Sanitaria "CLAUDIO GALENO" y contra el Instituto Superior de Estudios Profesionales San Pablo CEU por los hechos denunciados en el cuerpo de la presente, adoptándose las medidas oportunas para que cese la mala praxis utilizada por ambas instituciones denunciadas. [...].»*

TERCERO.-El abogado del Estado, en su escrito de contestación a la demanda, pide la desestimación del recurso.

CUARTO.-Ha comparecido como parte codemandada FUNDACIÓN UNIVERSITARIA SAN PABLO-CEU, representada por el procurador don Ramón Rodríguez Nogueira.

Recibido el pleito a prueba, tras el trámite de conclusiones, quedó pendiente de señalamiento para votación y fallo.

QUINTO.-El presente recurso ha sido señalado para votación y fallo para el día 2 de octubre del año en curso, en que efectivamente se deliberó y votó.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. don Santos Gandarillas Martos, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la resolución de la de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de 30 de julio de 2019, el expediente SAMAD/09/18 CICLOS FORMATIVOS III, tramitado por la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid (DGEEC) ante la denuncia formulada por parte de COLEGIO CAMINO REAL, S.L. contra el Instituto Superior de Formación Profesional Sanitaria CLAUDIO GALENO y el Instituto Superior de Estudios Profesionales SAN PABLO CEU.

Podemos destacar como antecedentes relevantes para la resolución del litigio los siguientes:



1.- El 26 de diciembre de 2014 se recibió una denuncia de COLEGIO CAMINO REAL, S.L. en la entonces Viceconsejería de Innovación, Industria, Comercio y Consumo de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid (en adelante, la Viceconsejería), hoy Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (en adelante, la DGEEC), contra el Instituto Superior de Formación Profesional Sanitaria CLAUDIO GALENO y el Instituto Superior de Estudios Profesionales SAN PABLO CEU, por posibles actos de competencia desleal incardinables en el artículo 3 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

2.- El 8 de enero de 2015, en cumplimiento con lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia (Ley 1/2002), se inició el trámite para la asignación de órgano competente entre la Viceconsejería y la Dirección de Competencia (DC) de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), asignándose la competencia a favor de la Viceconsejería, lo que dio lugar a los expedientes SAMAD 01/2015 Ciclos Formativos I y SAMAD 02/2015 Ciclos Formativos II.

3.- El 9 de enero de 2015 la Viceconsejería dio traslado de la denuncia a la Subdirección General de Formación Profesional, de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas en Régimen Especial de la Comunidad de Madrid.

4.- El 11 de febrero de 2015, la Viceconsejería elevó sendas propuestas de no incoación y archivo al Consejo de la CNMC, al amparo del artículo 49.3 de la LDC por entender que no existían indicios de infracción.

5.- El 26 de febrero de 2015 la Sala de Competencia de la CNMC resolvió la no incoación de las informaciones reservadas de referencia y el archivo de las actuaciones derivadas, de acuerdo con las propuestas de la Viceconsejería.

6.- Por COLEGIO CAMINO REAL se interpone recurso contencioso-administrativo 241/2015, contra la anterior resolución que concluye con la sentencia de 7 de mayo de 2018 de esta misma Sala y Sección que lo estima parcialmente, ordenando retrotraer las actuaciones administrativas para que se realicen actuaciones investigadoras previas a la decisión de adoptar o no el acuerdo de incoación de un expediente sancionador.

7.- El 13 de septiembre de 2018 la DGEEC se requiere información a las entidades denunciadas.

8.- El 19 de septiembre de 2018 se contesta al requerimiento por CEU y el 26 de septiembre de 2018 por CLAUDIO GALENO.

9.- El 14 de septiembre de 2018 se realiza por la DGEEC requerimiento de información dirigido al Área de Ordenación de la Formación Profesional de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, de la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid. El requerimiento se redirige posteriormente a la Secretaría General Técnica y seguidamente al Área de Recursos, todos de la misma Consejería.

10.- La respuesta se recibe el 8 de noviembre de 2018 remitiendo informes y documentación procedentes de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (en adelante DGFP Y RE, y de la Dirección General de Becas y Ayuda al Estudio (en adelante, DGB).

11.- El 14 de noviembre de 2018 tuvo entrada en el registro general de la CNMC escrito del denunciante en el que se solicita que se ejecute la sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de mayo de 2018.

12.- El 11 de diciembre de 2018, la DGEEC elevó propuesta de archivo a la Sala de Competencia proponiendo la no incoación del expediente y el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por COLEGIO CAMINO REAL y tras la sentencia de la Audiencia Nacional que ordenaba la realización de actuaciones investigadoras previas, por considerar que no hay indicios de infracción de la LDC.

13.- El Consejo de la CNMC en Sala de Competencia deliberó y adoptó la presente Resolución en su reunión de 30 de julio de 2019.

SEGUNDO.-El escrito de demanda, tras una descripción de los hechos, afirma que la CNMC ha hecho una interpretación errónea de los hechos y es contraria al interés público. Respecto de CLAUDIO GALENO, afirma que continúa ofreciendo publicitariamente la formación para la que no está autorizado. En la publicidad emitida garantiza, con la matriculación y el pago del curso, la obtención de los títulos. Dice que le ha llegado a la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) la venta de títulos de Técnico en Emergencias Sanitarias, del Ciclo de Grado Medio de Formación Profesional, lo que constituye un enorme desprestigio para la Formación Profesional. Acompaña copia del informe elaborado por Grupo Cuzco Detectives. En cuanto al CEU, sostiene que el Instituto Superior de Estudios Profesionales San Pablo CEU, es gestionado por la entidad TASSICA EMERGENCY, TRAINNING & RESEARCH, la cual está ubicada en Segovia, y como tal, tiene concedida la



autorización para impartir los ciclos formativos en la Comunidad de Castilla y León, pero no en la Comunidad de Madrid, por lo que está impartiendo cursos sin la autorización administrativa preceptiva que exige la Comunidad de Madrid, y rigiéndose por las normas de aquella, lo que es totalmente ilícito. Concluye con que la Administración no ha sido ni está siendo lo suficientemente exigente.

TERCERO.-A pesar de las quejas de la entidad demandante, como hemos dicho en otras ocasiones en las que el debate se planteaba frente al archivo de actuaciones de investigación, y no frente la terminación convencional del expediente, no cuestionamos la legitimación activa de quien denuncia y su legítimo interés en que se lleve a cabo una actividad de investigación y comprobación, con el fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de atribuciones del órgano competente para sancionar, como han reconocido entre otras las SsTS de 13 de octubre de 2004, recurso 568/2001; 17 de marzo de 2005, recurso 44/2002; o 12 de febrero de 2007, recurso 146/2003.

Sin embargo, lo que se nos pide en este recurso y los términos en los que se nos solicita, va más allá y excede del mero control de legalidad. La actora pretende que desplacemos la decisión tomada por quien, en virtud de la competencia atribuida, instruyó el expediente, analizó los hechos y, tras valorarlos, tomó la motivada decisión de no sancionar una determinada conducta por no apreciar ilicitud alguna. En estos casos, como han dicho las SsTS, de 14 de diciembre de 2005, recurso 101/2004 y de 13 de octubre de 2004, recurso 568/2001, «[e]l interés determinante de la legitimación de un denunciante no comprende, (...) que esa actuación investigadora termine necesariamente con un acto sancionador [...]».

El control de legalidad que nos toca hacer de la actividad de la Administración no consiste en sustituir o desplegar la potestad sancionadora que a ella corresponde. Nos limitamos a comprobar los términos en que se ha ejercitado o, como en este caso, si ha justificado la improcedencia de sancionar una conducta denunciada, si los argumentos contienen una razonada motivación, si no son arbitrarios y si tienen su apoyo en el régimen jurídico vigente.

Precisamente en nuestra primera sentencia dictada el 7 de mayo de 2018, sí acogimos el recurso y dejamos sin efecto el archivo acordado por la Administración por su absoluta carencia de argumentación y pasividad ante la denuncia formulada.

Sin embargo, en la resolución que ahora se impugna, y tras los requerimientos y comprobaciones practicadas, nada nos hace pensar que la decisión no esté bien motivada, suficientemente explicada y razonados los argumentos por los que consideró, a quien le correspondía sancionar, que en ese caso no procedía. Es hasta ahí hasta donde debe llegar nuestro control de la legalidad. Solo en el caso de que la decisión hubiese resultado arbitraria o carente de fundamento, podría la Sala corregir la decisión tomada.

CUARTO.-Lo dicho nos lleva a la desestimación del recurso, con la expresa condena en costas a la recurrente de conformidad con el artículo 139.1 de la LJCA.

FALLAMOS

Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por **COLEGIO CAMINO REAL, SL**, representado por el procurador don Jorge Deleito García contra el acuerdo de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 30 de julio de 2019, el expediente SAMAD/09/18 CICLOS FORMATIVOS III, con expresa condena en costas a la recurrente.

Así por esta nuestra Sentencia que mandamos y firmamos, y que se notificará en la forma prevenida por el art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y que es susceptible de recurso de casación que deberá 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.