

RESOLUCIÓN DE VIGILANCIA

EXPEDIENTE EXPORTACION DE SOBRES

(VS/0318/10)

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D^a María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 4 de marzo de 2025

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición señalada, ha dictado la siguiente resolución en el Expediente VS/0318/10 EXPORTACIÓN DE SOBRES, cuyo objeto es la vigilancia de la resolución del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) de 15 de octubre de 2012 (Expte. S/0318/10 EXPORTACIÓN DE SOBRES).

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES	2
2. HECHOS ACREDITADOS	7
2.1. Sobre el pago de las multas	7
2.2. Sobre el cese de la conducta infractora	7
3. FUNDAMENTOS DE DERECHO	9
3.1. Competencia para resolver	9
3.2. Valoración de la Sala de Competencia	9
4. RESUELVE	10

1. ANTECEDENTES

- (1) Por resolución de 15 de octubre de 2012, en el marco del expediente S/0318/10 EXPORTACIÓN DE SOBRES, el Consejo de la CNMC consideró acreditada una infracción del artículo 1 de la LDC y 101 del TFUE consistente en un acuerdo para la exportación de sobres que había estado activo desde el año 1981 hasta abril de 2011, y que se reunía y coordinaba por medio de la empresa HISPAPEL S.A.
- (2) Declaró responsables de dicha infracción a las empresas ANTALIS ENVELOPES MANUFACTURING, S.L.; MANIPULADOS PLANA, S.A.; MANUFACTURAS TOMPLA, S.A; PACSA, PAPELERA DEL CARRION, S.L., y solidariamente a su matriz, MANUFACTURAS TOMPLA, S.A; SOCIEDAD ANÓNIMA DE TALLERES DE MANIPULACIÓN DE PAPEL, y solidariamente a su matriz, MANUFACTURAS TOMPLA, S.A.; y a UNIPAPEL, S.A. (ahora "ADVEO GROUP INTERNATIONAL, S.A.").
- (3) La citada resolución de 15 de octubre de 2012 fue recurrida en vía contencioso-administrativa por todas las sancionadas, a excepción de las empresas ANTALIS ENVELOPES MANUFACTURING, S.L., (en adelante, ANTALIS), y MANIPULADOS PLANA, S.A., (en adelante, PLANA)¹.

¹ Con fecha 4 de diciembre de 2012, tuvo entrada escrito de la empresa PLANA informando de que el día 31 de octubre de 2012 había presentado en el Juzgado de lo Mercantil n.º4 de Madrid solicitud de declaración conjunta de concurso voluntario de la propia mercantil PLANA, así como de sus filiales (folios 104 a 106).

En el Boletín Oficial del Estado de 19 de marzo de 2013, núm. 67 se publicó el Auto de 30 de enero de 2013 del Juzgado Mercantil n.º4 de Madrid por el cual se declaraba en concurso a la sociedad PLANA.

En la actualidad, la empresa consta como extinguida tras la conclusión del concurso por inexistencia de bienes y se ha procedido al cierre de la hoja registral de manera definitiva y a la cancelación de la inscripción de la sociedad.

- (4) Se detalla a continuación el proceso contencioso – administrativo seguido para cada una de las empresas sancionadas que interpusieron el correspondiente recurso.

UNIPAPEL, S.A. (en adelante, UNIPAPEL o ADVEO)²

- (5) ADVEO interpuso recurso contencioso – administrativo ante la Audiencia Nacional contra la mencionada Resolución sancionadora, solicitando asimismo la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad del pago de la multa impuesta a dicha empresa.
- (6) Por Auto de 4 de febrero de 2013, la Audiencia Nacional acordó suspender dicha ejecución de la multa, supeditada a que la recurrente prestara el aval correspondiente³. Por Providencia de 30 de mayo de 2013, la Audiencia Nacional declaró cumplida en tiempo y forma la condición impuesta⁴.
- (7) Con fecha 25 de junio de 2014, la Audiencia Nacional dictó sentencia estimando el recurso de la recurrente y anulando la Resolución impugnada⁵.
- (8) Dicha sentencia fue recurrida en casación por la Abogacía del Estado en representación de la CNMC.
- (9) Con fecha 20 de abril de 2017, el Tribunal Supremo estimó parcialmente el recurso de casación presentado por la CNMC, ordenando el recálculo de la multa impuesta debido a que el Alto Tribunal consideró que procedía reducir el importe de la sanción pecuniaria impuesta en un 40% dado que había quedado acreditado que, en aquel momento, UNIPAPEL había cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 66 de la LDC⁶.
- (10) Con fecha 24 de abril de 2018, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC dictó Resolución en ejecución de sentencia imponiendo una nueva multa de 2.013.468 euros⁷. Esta multa, tal como se explica en la citada resolución, es idéntica a la sanción impuesta en la resolución sancionadora por aplicación del principio de *reformatio in peius*.
- (11) ADVEO interpuso recurso contencioso – administrativo contra esta nueva Resolución ante la Audiencia Nacional solicitando la medida cautelar de suspensión del pago de la multa.

² Posteriormente, ADVEO GROUP INTERNATIONAL, S.A.

³ Folios 254 a 257.

⁴ Folio 334.

⁵ Folios 541 a 576.

⁶ Folios 700 a 751.

⁷ Folios 987 a 998.

- (12) Por Auto de 16 de octubre de 2018, se otorgó la suspensión condicionada a la prestación de la pertinente garantía en tiempo y forma⁸.
- (13) Por Providencia de 9 de julio de 2019, se acordó dejar sin efecto la suspensión de la ejecución de la sanción impuesta en la Resolución de la CNMC al no constituir ADVEO la garantía requerida⁹.
- (14) Finalmente, el 2 de julio de 2024, la Audiencia Nacional desestimó el recurso interpuesto por ADVEO confirmando el importe de la multa impuesta en la mencionada Resolución de 24 de abril de 2018, firme por Decreto de 26 de septiembre de 2024¹⁰.

MANUFACTURAS TOMPLA, S.A. (en adelante, PRINTEOS o GRUPO TOMPLA, siendo esta la actual denominación social)¹¹

- (15) PRINTEOS interpuso ante la Audiencia Nacional recurso contencioso – administrativo contra la Resolución de 15 de octubre de 2012, solicitando también la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad del pago de la multa impuesta a esta empresa.
- (16) Por Auto de 30 de abril de 2013, la Audiencia Nacional denegó la medida cautelar solicitada. Esta decisión fue recurrida en recurso de reposición por PRINTEOS, siendo este desestimado por Auto de 26 de junio de 2013¹².
- (17) Con fecha 23 de junio de 2014, la Audiencia Nacional dictó sentencia estimando el recurso presentado por la empresa PRINTEOS y, en consecuencia, anulando la Resolución de la extinta CNC¹³.
- (18) Dicha sentencia fue recurrida casación por la Abogacía del Estado en representación de la CNMC.
- (19) Por Auto de 29 de julio de 2015, la Audiencia Nacional acordó la ejecución provisional de la Sentencia de 23 de junio de 2014 y ordenó a la CNMC la devolución del importe

⁸ Folios 1072 a 1078.

⁹ Previamente, por Auto de 14 de diciembre de 2018 se declaró a ADVEO en concurso voluntario por el Juzgado de lo Mercantil n.º 2 de Madrid (Procedimiento concursal 1671/2018).

¹⁰ Folios 1179 a 1189 y folios 1190 a 1191.

¹¹ La empresa cambió su denominación social de MANUFACTURAS TOMPLA a PRINTEOS, S.A., en fecha 3 de diciembre de 2012 (publicado en el BORME de 3 de diciembre de 2012, Registro de Madrid, núm., 231, página 53837, anuncio 497211). Posteriormente, volvió a modificar la denominación social a GRUPO EMPRESARIAL TOMPLA, S.A, en fecha 22 de agosto de 2024 (publicado en el BORME de 22 de agosto de 2024, Registro de Madrid, núm., 161, página 39022, anuncio 368.060). La mayor parte del tiempo objeto de vigilancia, la mercantil mantuvo como denominación social PRINTEOS. Por tanto, es esta la denominación seguida en este informe de forma mayoritaria.

¹² Folios 336 a 337.

¹³ Folios 498 a 511.

pagado¹⁴, más los correspondientes intereses devengados desde la fecha de su entrega hasta la de devolución efectiva¹⁵.

- (20) Con fecha 20 de abril de 2017, la Tribunal Supremo resolvió el recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado y declaró haber lugar al mismo y estimó parcialmente el recurso interpuesto por la mercantil PRINTEOS en lo relativo al importe de la multa. En consecuencia, ordenó a la CNMC el recálculo de la misma debiendo ser este realizado teniendo en cuenta el volumen de ventas del ejercicio 2011 y no el correspondiente al año 2010¹⁶.
- (21) Con fecha 24 de abril de 2018, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC dictó Resolución en ejecución de sentencia¹⁷, por la que se impuso una nueva multa impuesta a PRINTEOS de 629.845 euros¹⁸. Esta multa, tal como se explica en la citada resolución, es idéntica a la sanción impuesta en la resolución sancionadora por aplicación del principio de *reformatio in peius*.

PACSA, PAPELERÍA DEL CARRIÓN, S.L. (en adelante, PACSA)¹⁹

- (22) PACSA interpuso recurso contencioso – administrativo ante la Audiencia Nacional contra la Resolución sancionadora de le extinta CNC de 15 de octubre de 2012, solicitando la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad en lo que afectaba al pago de la sanción impuesta.
- (23) Por Auto de 1 de febrero de 2013, la Audiencia Nacional acordó la suspensión de la ejecución de la mencionada Resolución en lo que al pago de la multa se refería, condicionado ello a que la entidad PACSA prestara la garantía suficiente en tiempo y forma. Dicha garantía fue declarada suficiente por Providencia de 22 de julio de 2013²⁰.
- (24) Por Sentencia de 27 de junio de 2014, firme por Oficio de 8 de enero de 2015, la Audiencia Nacional estimó el recurso de la recurrente en su totalidad, anulando por

¹⁴ La empresa había procedido al pago de la multa en fecha 16 de julio de 2013.

¹⁵ Con fecha 20 de julio de 2017, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC dictó Acuerdo por el cual se devolvió la multa de 629.845 euros a PRINTEOS, con los intereses correspondientes. Folios 755 a 758.

¹⁶ Folios 679 a 699.

¹⁷ Folios 987 a 998.

¹⁸ Esta resolución no fue recurrida deviniendo, por tanto, firme.

¹⁹ PACSA era una empresa cuyo capital social estaba en manos de MANIPULADOS DE MONZÓN, S.L., sociedad perteneciente al actual GRUPO TOMPLA. PACSA consta como extinguida desde el 6 de marzo de 2014 (BORME de 6 de marzo de 2014) tras haberse efectuado la fusión por absorción entre PACSA (sociedad absorbida) y la empresa Sociedad Anónima de Talleres de Manipulación de Papel (sociedad absorbente) con fecha de 9 de diciembre de 2013 (folios 359 y folios 360 a 497).

²⁰ Folios 252 a 253 y folio 342.

tanto la Resolución de la extinta CNC de 15 de octubre de 2012 al entender que la práctica sancionada no constituía una conducta anticompetitiva²¹.

SOCIEDAD ANÓNIMA DE TALLERES DE MANIPULACIÓN DE PAPEL (en adelante, SAM)²²

- (25) SAM interpuso recurso contencioso – administrativo contra la Resolución de 15 de octubre de 2012, solicitando asimismo la medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecutividad de la multa impuesta.
- (26) Por Auto de 17 de enero de 2013, la Audiencia Nacional concedió dicha suspensión a condición de prestar la correspondiente garantía en el plazo establecido que fue declara insuficiente por Providencia de 21 de junio de 2013²³. SAM interpuso recurso de reposición alegando la suficiencia de la garantía y, subsidiariamente, ofreciendo completar la garantía con otra hipoteca sobre un segundo bien inmueble. El recurso de reposición presentado fue desestimado por Auto de 16 de septiembre de 2013²⁴.
- (27) Por Sentencia de 25 de junio de 2014, firme por Oficio de 5 de noviembre de 2014, la Audiencia Nacional estimó íntegramente el recurso interpuesto y, en consecuencia, anuló la Resolución impugnada al entender que la práctica sancionada no constituía una conducta contraria a la normativa de competencia²⁵.
- (28) A lo largo del año 2017 y hasta el 2024, en el marco del expediente de vigilancia, con el fin de verificar el cumplimiento de la resolución del Consejo de la CNMC y, en particular, que las conductas sancionadas no se habían repetido, la Dirección de Competencia (DC) ha procedido a realizar diversos requerimientos de información.
- (29) Con fecha 20 de noviembre de 2024, la DC elevó a la Sala de Competencia su informe final de vigilancia de la resolución de 15 de octubre de 2012, considerando que procede dar por finalizadas las actuaciones de vigilancia seguidas en el expediente VS/0318/10 EXPORTACIÓN DE SOBRES.
- (30) Son interesados:
 - ANTALIS ENVELOPES MANUFACTURING, S.L.
 - GRUPO TOMPLA SOBRE EXPRESS, S.L.

²¹ Folios 512 a 539.

²² Como indicado con anterioridad, SAM absorbió a la empresa PACSA. La entidad SAM sigue formando parte del GRUPO TOMPLA, matriz de dicho grupo y que, previamente, como se ha explicado, ha tenido las denominaciones sociales de MANUFACTURAS TOMPLA y PRINTEOS.

²³ Folios 248 a 251 y folio 335.

²⁴ Folios 357 a 358.

²⁵ Folios 577 a 613.

- MANIPULADOS PLANA, S.A.
- ADVEO GROUP INTERNATIONAL, S.A.

(31) La Sala de Competencia aprobó esta resolución en su sesión del día 4 de marzo de 2025.

2. HECHOS ACREDITADOS

2.1. Sobre el pago de las multas

(32) En relación con el cumplimiento del pago de la multa establecida para cada una de las sociedades sancionadas en la resolución de 15 de octubre de 2012:

- a) ANTALIS procedió al pago de la multa el 3 de diciembre de 2012, por importe de 406.630 euros.
- b) PRINTEOS (antes MANUFACTURAS TOMPLA, S.A.) procedió con fecha 1 de junio de 2018 al pago de la multa por importe de 629.845 euros.
- c) Por su parte, para el caso de ADVEO (UNIPAPEL) y PLANA, al entrar ambas en concurso de acreedores, se procedió a realizar los trámites correspondientes con la respectiva Administración Concursal designada. Finalmente, ambas entidades fueron liquidadas y no se pudo proceder al cobro de la multa.

2.2. Sobre el cese de la conducta infractora

(33) En primer lugar, cabe recordar que la práctica sancionada en la mencionada resolución constituía una infracción del artículo 1 LDC y del artículo 101 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por el cual las empresas sancionadas establecieron un acuerdo para la exportación de sobres entre 1981 y hasta abril de 2011, coordinándose a través de la empresa HISPAPPEL.

(34) En particular, la infracción consistió en un acuerdo calificado de cártel entre los principales fabricantes de sobres de papel cuyo objeto inmediato era la coordinación de las políticas comerciales para la exportación de este tipo de producto y, en concreto, aquellas políticas que se ejecutaban a través de la empresa HISPAPPEL²⁶. A través de esta sociedad, las empresas sancionadas ponían en común la comercialización de los sobres de papel a nuevos países a los que accedían mediante esta sociedad de carácter instrumental, pero respetando en todo momento los mercados tradicionales – es decir, en los que ya estaban presentes – el resto de las empresas sancionadas y propietarias de HISPAPPEL. En definitiva, se trataba de

²⁶ HISPAPPEL, según la resolución, era una empresa sin plenas funciones que las sancionadas utilizaban como un instrumento comercial para la exportación de sobres de papel. En la resolución se concluye que era un mero instrumento sin que pueda ser considerada ni facilitadora de la conducta sancionada. El objeto social de esta sociedad es el siguiente: «el comercio exterior de importación y exportación de papel y cartón y todos sus manipulados, así como las materias primas necesarias para su fabricación, también la importación y exportación de toda clase de productos gráficos y embalajes».

mantener el *statu quo* existente repartiéndose el mercado de la exportación de sobres de papel y fijando los precios a través de HISPAPPEL. Asimismo, este acuerdo llevaba también implícito un intercambio de información comercial sensible para que pudiera implementarse de manera eficaz.

- (35) A la vista de lo anterior, de forma previa, es necesario resaltar determinados hechos acaecidos en este expediente que tienen consecuencias determinantes para la propia labor de vigilancia:
- a) En primer lugar, los pronunciamientos judiciales han anulado la conducta sancionada, para PACSA – posteriormente adquirida por SOCIEDAD ANONIMA DE TALLERES DE MANIPULACION DE PAPEL (SAM) – y para la propia SAM. Ambas empresas forman o formaban parte del grupo PRINTEOS (en la actualidad, GRUPO TOMPLA).
 - b) En segundo lugar, las declaraciones de concurso voluntario solicitadas por las empresas ADVEO (antes, UNIPAPEL) y PLANA en noviembre de 2018 y en octubre de 2012, respectivamente, que han terminado en su extinción como sociedades mercantiles.
 - c) En tercer lugar, el acuerdo de liquidación de la sociedad ANTALIS en 2015, y el previo cese de su actividad en este sector a finales de 2013, implica también la imposibilidad de vigilar la actividad económica de esta entidad al no existir como tal²⁷.
 - d) En cuarto y último lugar, HISPAPPEL es desde el 22 de marzo de 2012 propiedad en su totalidad del GRUPO TOMPLA (antes, PRINTEOS)²⁸. Por consiguiente, la actividad de vigilancia se circunscribe a una única empresa, ahora GRUPO TOMPLA, que, a su vez, es la propietaria única del capital social de la empresa HISPAPPEL a través de la cual la resolución sancionadora estableció que se ejecutaba el acuerdo contrario a la normativa de competencia por vulneración de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE.
- (36) Respecto a HISPAPPEL, en su escrito de respuesta de 17 de octubre de 2024²⁹, confirma todos estos extremos descritos y que, por ende, la estructura de propiedad y control no ha variado en relación con la información que ya trasladó en el año 2017. Por tanto, la actual estructura accionarial de HISPAPPEL es la siguiente **[INICIO CONFIDENCIAL]**:
- a) GRUPO TOMPLA (antes, PRINTEOS) controla el 88,76% del capital social.
 - b) SAM es titular del 11,24% del capital social. **[FIN]**
- (37) En síntesis, y a la vista de la documentación e información recabada, podemos concluir que HISPAPPEL opera como una empresa dedicada a la exportación para el GRUPO TOMPLA. Todos sus tipos de sobres son fabricados por empresas del actual grupo empresarial al que pertenece la propia HISPAPPEL³⁰.

²⁷ Folios 913 a 932.

²⁸ Folio 841.

²⁹ Folio 1200.

³⁰ Folio 1205. **[INICIO CONFIDENCIAL]** Solo para el año 2012 se recoge que ANTALIS, todavía accionista de HISPAPPEL, fabricó algunas referencias hasta su salida del capital social (folio 902) **[FIN]**.

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

3.1. Competencia para resolver

- (38) El artículo 41 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, establece que la CNMC *“vigilará la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y sus normas de desarrollo así como de las resoluciones y acuerdos que se adopten en aplicación de la misma, tanto en materia de conductas restrictivas como de medidas cautelares y de control de concentraciones.”*
- (39) El artículo 71 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, que desarrolla estas facultades de vigilancia previstas en la Ley 15/2007, precisa en su apartado 3 que *“el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia resolverá las cuestiones que puedan suscitarse durante la vigilancia”*, previa propuesta de la Dirección de Competencia.
- (40) En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013 y el artículo 14.1 a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

3.2. Valoración de la Sala de Competencia

- (41) A la vista de los hechos descritos en esta resolución, se constata que las empresas ANTALIS y PRINTEOS (ahora, GRUPO TOMPLA) han dado cumplimiento al pago de la multa. En el caso de las empresas ADVEO (UNIPAPEL) y PLANA, al haber sido ambas liquidadas, no se ha podido proceder al cobro de la multa.
- (42) En lo que se refiere al concreto objeto de vigilancia en este expediente, de la información recabada se puede concluir que la conducta sancionada no se ha repetido.
- (43) HISPAPPEL ha dejado de ser una sociedad compartida entre las empresas sancionadas para convertirse en una empresa totalmente controlada por el GRUPO TOMPLA, siendo las empresas del grupo quienes fabrican en la actualidad todas las referencias que HISPAPPEL exporta. Una situación que no se ha modificado en el tiempo desde el mismo ejercicio 2012, como ha quedado acreditado.
- (44) El propio mercado también ha sufrido cambios relevantes. Así, estamos ante un mercado con una menor demanda y que cada vez más está restringido a una menor variedad de referencias y clientes. A mayor abundamiento, se puede observar que la empresa HISPAPPEL ha visto reducido el número de países a los que exporta sus productos desde el mismo año 2012. Estando, además, estos países localizados en

una zona geográfica con importantes y graves tensiones que afectan a la propia actividad económica y comercial.

- (45) Y, por último, excepto las dos empresas – PACSA y SAM - a las que la Audiencia Nacional les anuló su participación en la conducta y sanción, el resto de las empresas – a excepción, del GRUPO TOMPLA (antes, PRINTEOS) – han dejado de operar y estar presentes en el mercado.
- (46) A la vista de todo lo anterior, procede dar por finalizada la vigilancia de la resolución del Consejo de la CNMC de 15 de octubre de 2012, llevada a cabo en el expediente VS/0318/10 EXPORTACIÓN DE SOBRES. En su virtud, vistos los artículos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC

4. RESUELVE

Único. - Declarar el cierre de la vigilancia de la resolución de 15 de octubre de 2012, dictada por el Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, recaída en el expediente S/0318/10 EXPORTACIÓN DE SOBRES.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y notifíquese a las partes interesadas, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden 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.