

RESOLUCIÓN

HERMANDAD FARMACÉUTICA DEL MEDITERRÁNEO

SNC/DC/010/25

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

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 Madrid, a 19 de marzo de 2025

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente de referencia incoado por la Dirección de Competencia (**DC**) contra Hermandad Farmacéutica del Mediterráneo, Soc. Coop. Ltda. (**HEFAME**) por una infracción muy grave del artículo 62.4.c) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia la Ley 15/2007 (**LDC**).

TABLA DE CONTENIDO

1. Antecedentes	3
2. Las partes	4
3. HECHOS ACREDITADOS	4
4. FUNDAMENTOS DE DERECHO	6
4.1. Habilitación competencial y objeto del expediente	6
4.2. Tipificación de la conducta, responsabilidad y culpabilidad de HEFAME.....	6
4.3. Determinación de la sanción.....	8
4.4. Terminación del procedimiento y reducción de la sanción	10
5. RESUELVE.....	10

1. ANTECEDENTES

- (1) La Sala de Competencia de la CNMC por resolución de 26 de octubre de 2022 en el expediente de concentración C/1340/22 HEFAME/COFARCU autorizó la fusión por absorción de Farmacéutica Conquense Sdad. Coop. CLM (**COFARCU**) por parte de HEFAME subordinada al cumplimiento de los compromisos presentados por la notificante el 7 de octubre de 2022¹.
- (2) Posteriormente, como consecuencia de las actuaciones de investigación realizadas en el marco del procedimiento de vigilancia del expediente VC/1340/22, con fecha 27 de agosto de 2024 la DC elevó informe parcial de vigilancia proponiendo al Consejo que declarara la existencia de indicios de incumplimiento por parte de HEFAME de los compromisos segundo y tercero.
- (3) Con fecha 14 de octubre de 2024, la Sala de Competencia resolvió interesar de la Dirección de Competencia la incoación de expediente sancionador por existir indicios de la infracción prevista en el artículo 62.4 c) de la LDC, como consecuencia de los incumplimientos de los compromisos segundo y tercero (folios 1-16).
- (4) Con fecha 22 de enero de 2025, mediante acuerdo de la Directora de Competencia, se incoó el presente expediente sancionador por posible comisión de una infracción muy grave conforme a lo establecido en el artículo 62.4.c) LDC, consistente en haber incumplido la resolución de 26 de octubre de 2022 y se requirió a HEFAME la aportación de su volumen de negocios (folios 101-105). El 29 de enero de 2025 se acordó una corrección de errores del acuerdo de incoación por unas referencias incorrectas a los folios (folios 631-633).
- (5) Con fecha 23 de enero de 2025, se acordó incorporar al expediente documentación obrante en el expediente de vigilancia VC/1340/22 (folios 108-626).
- (6) Con fecha 24 de enero de 2025, HEFAME solicitó acceso al expediente (folios 627-630) que fue concedido el 29 de enero de 2025 (folio 635).
- (7) Con fecha 5 de febrero de 2025, se dictó acuerdo de declaración de confidencialidad de determinados documentos (folios 637-762).
- (8) Con fecha 5 de febrero de 2025, HEFAME contestó al requerimiento de información sobre su volumen de negocios (folios 766-781).
- (9) Con fecha 13 de febrero de 2025, tuvo entrada en la CNMC escrito de alegaciones de HEFAME al acuerdo de incoación (folios 930-967).

¹ Resolución de 26 de octubre de 2022 en el expte. [C/1340/22 HEFAME/COFARCU](#)

- (10) Con fecha 19 de febrero de 2025, tuvo entrada en la CNMC solicitud por parte de HEFAME de reconocer su responsabilidad de conformidad con el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (**LPAC**) y anunciar su intención de proceder al pago de la sanción (folios 976-977).
- (11) Con fecha 25 de febrero de 2025, la Dirección de Competencia dictó propuesta de resolución (folios 978-983). Con fecha 26 de febrero de 2025, tuvo entrada en la CNMC escrito de alegaciones de HEFAME y presentación del formulario de reconocimiento de responsabilidad y de compromiso de pago de la sanción de conformidad con el artículo 85 LPAC (folios 986-988).
- (12) Con fecha 27 de febrero de 2025, se elevó al Consejo de la CNMC la propuesta de resolución (folios 992-999).
- (13) Con fecha 5 de marzo de 2025, se expidió a HEFAME el modelo de ingresos no Tributarios para que procediese al abono del importe de la multa propuesta (folios 1010-1014). El pago fue realizado el día 7 de marzo de 2025 (folios 1017-1023).
- (14) Esta Sala ha deliberado y resuelto el presente expediente en su reunión de 19 de marzo de 2025.

2. LAS PARTES

- (15) Es parte interesada Hermandad Farmacéutica del Mediterráneo, Soc. Coop. Ltda (HEFAME)

3. HECHOS ACREDITADOS

- (16) Como ya se ha indicado, la Sala de Competencia de la CNMC autorizó, el 26 de octubre de 2022, la concentración C/1340/22 HEFAME/COFARCU subordinada al cumplimiento de los compromisos presentados por la notificante el 7 de octubre de 2022².
- (17) El compromiso primero tenía como finalidad la modificación de los Estatutos Sociales de HEFAME, en relación con los siguientes dos puntos:
 - Reducir la obligación de compras mínimas de HEFAME a la cooperativa del 30% de la media de las compras totales realizadas por la totalidad de socios de la cooperativa, al 25%.

² Resolución de 26 de octubre de 2022 en el expte. [C/1340/22 HEFAME/COFARCU](#)

- Eliminar el periodo de permanencia en la cooperativa para todos sus socios, suprimiendo el artículo 17.3. de sus Estatutos.
- (18) El compromiso segundo consistía en la celebración de la Asamblea General con el fin de aprobar la mencionada modificación de los Estatutos Sociales. Además, HEFAME se comprometía a remitir a la CNMC una copia del acta de la reunión en un plazo de diez días tras su celebración y una copia de la convocatoria de la Asamblea General en el mismo momento en el que la notificase a sus socios.
- (19) El compromiso tercero consistía en enviar, dentro del plazo establecido a tal efecto por el artículo 24 de la Ley 27/1999 por parte de HEFAME, una comunicación escrita a todos los socios de la cooperativa (*“incluidos los actuales socios de COFARCU”*) con la convocatoria de la Asamblea General en la que daría cuenta del contenido de los dos primeros compromisos.
- (20) Tal como recoge la Resolución de esta Sala de fecha 14 de octubre de 2024 en el procedimiento de vigilancia VC/1340/22, HEFAME incumplió los compromisos segundo y tercero de la resolución de 26 de octubre de 2022.
- (21) En particular, HEFAME no remitió en plazo a la DC copia de la convocatoria y el acta de la Asamblea General. La citada información fue remitida a la DC el 21 de septiembre de 2023, a requerimiento de la DC, cuando según los compromisos la misma debía estar a disposición del órgano de vigilancia no más tarde del 13 de julio de 2023. Por ello, se declara un incumplimiento del compromiso segundo de la resolución de 26 de octubre de 2022 según lo expuesto en los párrafos 38 a 47 de la Resolución de 14 de octubre de 2024.
- (22) Respecto al tercer compromiso, era exigible el 18 de mayo de 2023, fecha en que HEFAME debía de comunicar a la totalidad de sus socios la convocatoria. Sin embargo, se ha podido acreditar que HEFAME no remitió en plazo la obligada comunicación a todos los socios. Este hecho fue reconocido por HEFAME en el marco del procedimiento de vigilancia³.
- (23) Por ello, se declara un incumplimiento del compromiso tercero de la resolución de 26 de octubre de 2022.
- (24) Con fecha 19 de febrero de 2025 y 26 de febrero de 2025, HEFAME ha reconocido su responsabilidad de conformidad con el artículo 85 LPAC y ha llevado a cabo el pago de la sanción el día 7 de marzo de 2025.

³ Tal como consta en el folio 745 del expediente VC/1340/22.

4. FUNDAMENTOS DE DERECHO

4.1. Habilitación competencial y objeto del expediente

- (25) Corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC la competencia para resolver este procedimiento de conformidad con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el artículo 14.1. a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado mediante Real Decreto 657/2013.
- (26) La presente Resolución tiene por objeto determinar si HEFAME ha cometido una infracción muy grave del artículo 62.4.c) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia la Ley 15/2007 (LDC) por incumplimiento de los compromisos de la resolución de 26 de octubre de 2022 en el expediente de concentración C/1340/22 HEFAME/COFARCU.
- (27) De conformidad con el artículo 85 de la LPAC, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del procedimiento sancionador.

4.2. Tipificación de la conducta, responsabilidad y culpabilidad de HEFAME

- (28) El artículo 62.4.c) de la LDC tipifica como infracción muy grave “*incumplir o contravenir lo establecido en una resolución, acuerdo o compromiso adoptado en aplicación de la presente ley, tanto en materia de conductas restrictivas como de control de concentraciones*”.
- (29) El legislador confiere la consecuencia jurídica sancionadora más grave en este ámbito al incumplimiento del contenido de sus resoluciones, que constituyen la manifestación de las competencias que tiene conferida la autoridad de competencia. Del cumplimiento puntual y completo de las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa depende no vaciar de contenido las potestades administrativas atribuidas a las administraciones públicas.
- (30) La protección de este bien jurídico se hace especialmente importante en el ámbito de la defensa de la competencia, donde la LDC atribuye a las resoluciones un contenido más amplio que el generalmente previsto en el derecho administrativo.
- (31) Como se desprende de los artículos 53 y 58 de la LDC, el legislador ha querido dotar de una especial importancia a la posibilidad de que la autoridad de competencia no se limite a la sanción de comportamientos anticompetitivos o a la autorización de operaciones de concentración, sino a que establezca otras medidas que garanticen el mantenimiento de la competencia efectiva. El derecho

de la competencia debe aplicarse siempre en un contexto de mercado que justifica y, en ocasiones, exige el establecimiento de obligaciones de comportamiento para los operadores económicos afectados.

- (32) En el ámbito del derecho administrativo sancionador español no tiene cabida la responsabilidad objetiva en la comisión de una infracción y resulta imprescindible el elemento volitivo. Ello supone que la imposición de la sanción exige que la conducta típica y antijurídica sea imputable, al menos a título de culpa, al autor⁴. Por ello, el artículo 63.1 de la LDC condiciona el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la autoridad de competencia a la concurrencia en el sujeto infractor de dolo o negligencia en la realización de la conducta imputada.
- (33) No obstante, como ha indicado recientemente el Tribunal Constitucional (TC), recogiendo su jurisprudencia anterior, en la STC 179/2023, de 11 de diciembre de 2023, la doctrina constitucional sobre los principios de personalidad y culpabilidad a los que está sujeto el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, si bien se ha desarrollado respecto de las personas físicas, resulta también aplicable a las personas jurídicas, pero de forma distinta a como se hace respecto de aquellas.

“Así lo pudo constatar la STC 246/1991, FJ 2, que afirma lo siguiente: «nuestro Derecho administrativo admit[e] la responsabilidad directa de las personas jurídicas, reconociéndoles, pues, capacidad infractora. Esto no significa, en absoluto, que para el caso de las infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas se haya suprimido el elemento subjetivo de la culpa, sino simplemente que ese principio se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas. Esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidos. Capacidad de infracción y, por ende, reprochabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz (en el presente caso se trata del riguroso cumplimiento de las medidas de seguridad para prevenir la comisión de actos delictivos) y por el riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sujeta al cumplimiento de dicha norma”

- (34) En aplicación del artículo 85 LPAC, la empresa incluso con carácter anterior a la propuesta de resolución ha reconocido expresamente su responsabilidad en la comisión de una infracción del artículo 62.4.c) LDC en los términos recogidos en el acuerdo de incoación (folio 976), además de proceder al pago voluntario de la sanción.

⁴ Por todas, la STS de 22 de noviembre de 2004 y el artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen Jurídico del Sector Público.

- (35) Esta Sala concluye que los hechos acreditados se subsumen, por tanto, en el tipo infractor, siendo HEFAME responsable y culpable de la comisión de una infracción del artículo 62.4.c) LDC por incumplimiento de los compromisos vinculantes segundo y tercero de la resolución de esta misma Sala de 26 de octubre de 2022 en el expediente de concentración C/1340/22 HEFAME/COFARCU.

4.3. Determinación de la sanción

- (36) Acreditada la existencia de una infracción de la LDC por incumplimiento del 62.4.c) y establecida la responsabilidad de HEFAME, la sanción a imponer será una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total de la entidad infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa.
- (37) El volumen de negocio consolidado de HEFAME en el año 2024 ascendió a **[CONFIDENCIAL]**, según información aportada por esa empresa en respuesta al requerimiento formulado en el presente expediente.
- (38) En el ordenamiento jurídico español, la determinación de las sanciones debe realizarse sobre la base de los criterios fijados en el artículo 64 de la LDC⁵. La aplicación debe realizarse de conformidad con la doctrina jurisprudencial fijada por el Tribunal Supremo⁶.
- (39) Como se dispone en la Directiva ECN+, las autoridades nacionales de competencia “*deben tener la facultad de imponer multas efectivas, proporcionadas y disuasorias a las empresas y asociaciones de empresas*”⁷.
- (40) Las sanciones deben determinarse sobre la base de “*la duración y la gravedad de la infracción*”. Para evaluar la gravedad de la conducta se pueden tener en consideración “*la naturaleza de la infracción, la cuota de mercado combinada de todas las empresas involucradas, el alcance geográfico de la infracción, el hecho de que la infracción se haya aplicado, el valor de las ventas de bienes y servicios de la empresa a que se refiere directa o indirectamente la infracción y el tamaño y poder de mercado de la empresa implicada*”⁸.
- (41) En este proceso de fijación de las sanciones, el Consejo de la CNMC “*cumple su obligación de motivación cuando indica en su decisión los elementos de*

⁵ De conformidad con el artículo 5 del Reglamento 1/2003, la imposición de las sanciones se realizará por las autoridades de competencia de los Estados miembros de acuerdo con “*su Derecho nacional*”.

⁶ Especialmente, la Sentencia del TS de 29 de enero de 2015, recurso 2872/2013 (ECLI:ES:TS:2015:112).

⁷ Véase el considerando 40 de la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 (DO L 11 de 14.1.2019, p. 3/33). Esta indicación también ha sido recogida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo: por todas, vid. la sentencia de 24 de febrero de 2017, recurso 2872/2013 (ECLI:ES:TS:2015:112).

⁸ Véase el considerando 47 de la Directiva ECN+.

apreciación que le han permitido determinar la gravedad de la infracción, así como su duración, sin que esté obligada a indicar los datos numéricos relativos al método de cálculo de la multa”⁹.

- (42) En este caso concreto, la Sala de competencia de la CNMC ha de comenzar por determinar cuál debe ser el tipo sancionador aplicable al volumen de negocios del ejercicio anterior dentro del intervalo que llega hasta un máximo del 10%.
- (43) En cuanto a las características del mercado afectado (art. 64.1.a LDC), la conducta ha tenido lugar en el mercado de adquisición y distribución al por mayor de productos farmacéuticos.
- (44) En cuanto a la dimensión del mercado afectado (art. 64.1.a LDC) y el alcance de la infracción (art. 64.1.c LDC), se va a utilizar la facturación de COFARCU en 2021, que fue de [**CONFIDENCIAL**], por ser los nuevos socios derivados de esta adquisición los que no recibieron la información de la forma prevista.
- (45) Respecto a la cuota de mercado de HEFAME (art. 64.1.b) sería del [**CONFIDENCIAL**], a nivel nacional, tal y como se señaló en el informe Propuesta de Resolución del expediente C/1340/22 HEFAME/COFARCU.
- (46) En cuanto al artículo 64.1.d LDC, la remisión de la convocatoria de la Asamblea General, HEFAME debió remitirla a la Dirección de Competencia el mismo día que notificó a sus socios la obligada comunicación, esto es el 18 de mayo de 2023, y no lo hizo hasta el 21 de septiembre de 2023, a requerimiento de la Dirección de Competencia, siendo este plazo de 4 meses. Respecto al tercer compromiso, era exigible el 18 de mayo de 2023. Sin embargo, tal como consta en la resolución de vigilancia, HEFAME dio pleno cumplimiento a la obligación casi un año más tarde, entre los días 23 a 28 de mayo de 2024¹⁰.
- (47) Respecto a los efectos de la infracción sobre los derechos y legítimos intereses de los consumidores y usuarios o sobre otros operadores económicos (art. 64.1.e LDC), conviene tener en cuenta que la conducta ha producido efectos de carácter muy limitado.
- (48) Por último, esta Sala no aprecia la concurrencia de ninguna de las circunstancias ni agravantes ni atenuantes contempladas en el artículo 64.2 y 64.3 de la LDC respectivamente.

⁹ Sentencia del TJUE de 22 de octubre de 2015, Asunto C-194/14 P *AC-Treuhand AG* contra Comisión Europea, (ECLI:EU:C:2015:717), citada, entre otras muchas, por la Sentencia del TS de 7 de junio de 2021, recurso 5428/2020 (ECLI:ES:TS:2021:2439).

¹⁰ Tal como consta en el folio 745 del expediente VC/1340/22.

4.4. Terminación del procedimiento y reducción de la sanción

- (49) En el acuerdo de incoación y la propuesta de resolución se indicaba que HEFAME, como presunta infractora, podía reconocer voluntariamente su responsabilidad conforme a lo previsto en el artículo 64.2.d) de la LPAC, con los efectos del artículo 85 de la misma ley.
- (50) De conformidad con el artículo 85 de la LPAC, apartado primero, que regula la terminación de los procedimientos sancionadores, se establece que el reconocimiento de la responsabilidad permite resolver el presente procedimiento con la imposición de la sanción procedente. Asimismo, de acuerdo con el segundo apartado de este precepto, dado que la sanción tiene en este caso únicamente carácter pecuniario, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la Resolución, implicará la terminación del presente procedimiento.
- (51) A este respecto, el artículo 85.3 de la LPAC prevé que, tanto en el caso de reconocimiento de responsabilidad como en el de pago voluntario de la multa con anterioridad a la resolución del procedimiento, y cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de al menos el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, siendo estas acumulables entre sí.
- (52) Mediante un ingreso de 7 de marzo de 2025 a través del modelo 069 de Ingresos No Tributarios, HEFAME ha procedido a pagar la sanción determinada en la Propuesta de Resolución del procedimiento, conforme a las reducciones aplicables.
- (53) De este modo, al haberse realizado un reconocimiento expreso de responsabilidad por parte de HEFAME y al haberse producido el pago voluntario de la multa, procede aplicar la reducción del 40% al importe de la sanción propuesta de 86.000 euros, quedando en un total de 51.600 euros.
- (54) Por cuanto antecede, la Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

5. RESUELVE

PRIMERO. Declarar que Hermandad Farmacéutica del Mediterráneo, Soc. Coop. Ltda. es responsable de una infracción muy grave del artículo 62.4.c) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y la terminación del procedimiento sancionador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la LPAC, en los términos del acuerdo de incoación y la propuesta de resolución, en la que se establece la sanción pecuniaria a Hermandad Farmacéutica del Mediterráneo, Soc. Coop. Ltda.

SEGUNDO. Aprobar las dos reducciones del 20% sobre la sanción de 86.000 euros contenida en la Propuesta de Resolución, establecidas en el artículo 85, apartado 3, de la LPAC en relación con los apartados 1 y 2, de la LPAC, minorándose la sanción en un 40% a la cuantía de la sanción hasta un total de 51.600 euros, que ya ha sido abonada por Hermandad Farmacéutica del Mediterráneo, Soc. Coop. Ltda.

TERCERO. Declarar que la efectividad de las reducciones de la sanción queda condicionada en todo caso al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a la interesada haciéndole saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio.