



Roj: **SAN 1093/2025 - ECLI:ES:AN:2025:1093**

Id Cendoj: **28079230062025100119**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **03/03/2025**

Nº de Recurso: **363/2020**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0000363/2020

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 02444/2020

Demandante: ECOASFALT, S.A.

Procurador: D^a MARÍA JOSÉ BUENO RAMÍREZ

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Abogado Del Estado

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

SENTENCIA N^o:

Ilma. Sra. Presidente:

D^a. BERTA SANTILLAN PEDROSA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a tres de marzo de dos mil veinticinco.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. 363/20 promovido por la Procuradora D^a María José Bueno Ramírez en nombre y representación de **ECOASFALT, S.A.**, contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 21 de octubre de 2019, de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, recaída en el expediente VS/0226/10 *LICITACIONES DE CARRETERAS*, por la cual se le requería para el pago de la sanción impuesta por importe de 1.428.945 euros. 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 "... dicte sentencia estimándolo, declarando que la Resolución de la Subdirección de Vigilancia (Dirección de Competencia) de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, de 21 de octubre de 2019, por la que se intima a mi mandante al pago de 1.428.945 € es contraria a Derecho, anulándola y declarando prescrita la sanción en su momento impuesta por la Resolución del Consejo de la Comisión de 19 de octubre de 2011".

SEGUNDO.-El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicaba se dictase sentencia por la que se confirmase el acto recurrido 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 5 de febrero de 2025, en que tuvo lugar.

Ha sido ponente el 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 desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 21 de octubre de 2019, de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, recaída en el expediente VS/0226/10 LICITACIONES DE CARRETERAS, por la cual se le requería para el pago de la sanción de multa de 1.428.945 euros impuesta mediante resolución de 19 de octubre de 2011.

Los antecedentes relevantes para resolver el litigio pueden resumirse del siguiente modo:

1.- Con fecha 19 de octubre de 2011 la entonces Comisión Nacional de la Competencia dictó resolución en el expediente S/0226/10 LICITACIONES DE CARRETERAS por la cual se impuso a ECOASFALT, S.A., una sanción de multa de 1.428.945 euros.

2.- Contra dicho acuerdo presentó la actora recurso contencioso administrativo, que fue seguido ante esta Sección bajo el número 655/11, y en el cual la recurrente interesó la suspensión de la ejecutividad de la resolución recurrida, suspensión que fue acordada por auto de 9 de febrero de 2012.

3. Con fecha 8 de abril de 2013 recayó sentencia desestimatoria. Recurrida en casación, fue confirmada por sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2015, recurso de casación número 2012/2013.

4. Mediante resolución de 21 de octubre de 2019 la Subdirección de Vigilancia de la CNMC requirió a ECOASFALT a fin de que abonara la sanción impuesta por importe de 1.428.945 euros.

5. Contra esta resolución interpuso la sancionada recurso de alzada, que hubo de entender desestimado por silencio, formalizando entonces el recurso contencioso administrativo que dio origen a los presentes autos.

SEGUNDO.-El motivo fundamental en torno al que se articula la demanda es la prescripción de la sanción que se pretende ejecutar con el requerimiento de pago recurrido.

Sostiene ECOASFALT que desde que la sanción devino ejecutable hasta que le fue notificado el requerimiento de pago transcurrió con exceso el plazo de cuatro años previsto en el artículo 68.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

Para llegar a dicha conclusión, toma como *dies a quod* del plazo de prescripción el de notificación de la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2015, notificación que se produjo el 30 de junio siguiente; y como *dies ad quem*, el de notificación del requerimiento de pago el 29 de octubre de 2019

A su juicio, durante ese período de tiempo no se produjo ningún hecho con eficacia para interrumpir la prescripción, de acuerdo con las consideraciones que recoge en el mismo escrito de demanda.

Por su parte, el Abogado del Estado opone en primer lugar la inadmisibilidad del recurso al entender que no hay acto administrativo impugnado atendido el tenor literal del artículo 47 de la LDC y la naturaleza de la resolución recurrida que, a su juicio, no ocasiona perjuicio irreparable, ni genera indefensión, presupuestos a los que el referido artículo condiciona la posibilidad de interponer el recurso que regula.

Por otra parte, argumenta que la exigencia de pago se produce en ejecución de sentencia por lo que no sería aplicable el plazo de prescripción de las sanciones, sino el plazo general de prescripción establecido en el artículo 1964 del Código Civil, al que habría que remitirse por exigencia de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 de la LJCA. Plazo que no habría transcurrido, con la consecuencia de que no se habría consumado la prescripción.



Además, afirma que, en todo caso, el plazo se interrumpió, y atribuye tal efecto a la solicitud de suspensión de la ejecución instada ante la CNMC por escrito de 22 de julio de 2015, así como a la interposición del recurso de amparo frente a la sentencia del Tribunal Supremo y a la solicitud de suspensión que también formuló con ocasión del mismo.

Denuncia la mala fe de la entidad recurrente evidenciada por el hecho de no que solicitó el levantamiento de la garantía constituida sino cuando habían transcurrido más de cuatro años desde el momento en la sanción era ejecutable.

Y finalmente aduce que *"... el hecho de haber solicitado el fraccionamiento del pago de la sanción y haber comenzado a abonarla, es más que una clara demostración del reconocimiento implícito de la deuda y de la no prescripción o vigencia de la misma"*.

TERCERO.-Debemos rechazar en primer término la pretendida inadmisibilidad del recurso que invoca el Abogado del Estado al no concurrir los presupuestos del artículo 47 de la LDC pues la resolución impugnada, dice, ni produce perjuicio irreparable, ni genera indefensión.

No compartimos, sin embargo, esta afirmación, pues es indudable que el hecho de no permitir que se impugne el requerimiento de pago de una sanción cuando esta pudiera encontrarse prescrita, y por ello resultar inexigible, produce indefensión al afectado al privarle de la posibilidad de reaccionar frente a un acto desfavorable y limitativo de derechos.

Por tanto, hemos de analizar si la sanción se encontraba prescrita al tiempo de notificarse a ECOASFALT el requerimiento de pago.

Dispone el artículo 68 de la LDC bajo la rúbrica *Prescripción de las infracciones y de las sanciones* que *"2. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las impuestas por la comisión de infracciones graves a los dos años y las impuestas por infracciones leves al año"*.

En este caso, la infracción era muy grave, por lo que el plazo de prescripción sería de cuatro años.

En cuanto al día inicial de dicho plazo, ha de coincidir con la entidad actora en que se situaría en el de notificación de la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2015, notificación que se produjo el 30 de junio siguiente. Lo que en rigor no se discute de contrario.

Puesto que la notificación del requerimiento de pago -resolución ahora recurrida- tuvo lugar el 29 de octubre de 2019, habría transcurrido con exceso el plazo de cuatro años, con el efecto de haberse consumado la prescripción de la sanción.

Frente a esta conclusión argumenta el Abogado del Estado que el plazo aplicable no sería el previsto en el transcrito artículo 68.2 de la LDC, sino el establecido en el artículo 1964 del Código Civil toda vez que la exigencia del pago de la multa se produjo en ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo.

Por tanto, se argumenta en la contestación a la demanda, la *"... intervención posterior del órgano administrativo autor de la actuación recurrida será un acto debido, no el ejercicio de una potestad propia, como se desprende del artículo 104.1 de la LJCA"*. Y ello porque, se dice, *"... la ejecución en el ámbito contencioso administrativo se configura como una potestad propia, no rogada y exclusiva de los tribunales de justicia, que no dependerá de la voluntad de las partes en el procedimiento contencioso- administrativo, sean los particulares o las administraciones públicas demandadas"*.

Tampoco podemos coincidir en esto con el Abogado del Estado, pues lo que se ejecuta no es la sentencia del Tribunal Supremo, cuyo fallo se limitaba a desestimar el recurso de casación interpuesto, confirmando con ello la sentencia de esta Sala y, en definitiva, la resolución sancionadora de la CNC de 19 de octubre de 2019; sino esta resolución misma la cual, tras las vicisitudes judiciales descritas, fue declarada conforme a Derecho y ejecutada en sus propios términos.

Por tanto, no alberga la Sala duda alguna de que el plazo de prescripción de la sanción aplicable en este supuesto es el previsto en el artículo 68.2 de la LDC, que había transcurrido ya cuando se dictó el acuerdo de ejecución.

CUARTO.-De este modo, la cuestión se reconduce finalmente a determinar si, como sostiene también el representante de la Administración, el plazo de prescripción se interrumpió en algún momento, para lo que conviene partir de lo dispuesto en el apartado 3 del tan repetido artículo 68 de la LDC, según el cual *"La prescripción se interrumpe por cualquier acto de la Administración tendente al cumplimiento de la ley y por los actos realizados por los interesados al objeto de asegurar, cumplimentar o ejecutar las resoluciones correspondientes"*.



Como hemos visto, en el curso del procedimiento seguido ante esta Sala se adoptó mediante auto de 9 de febrero de 2012, y a instancia de la empresa sancionada, la medida cautelar de suspensión de la ejecución de la multa.

Sin embargo, dicha suspensión quedó sin efecto por consecuencia de lo previsto en el artículo 132.1 de la LJCA una vez que fue desestimado el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de 8 de abril de 2013, y la misma ganó firmeza.

Procede analizar entonces si el mantenimiento de la garantía que aseguraba la suspensión de la ejecución de la multa pudo tener el efecto de interrumpir la prescripción, como afirma también el Abogado del Estado.

Al margen de la finalidad que pudiera perseguir ECOASFALT al dejar transcurrir años sin solicitar el levantamiento de dicha garantía, manteniéndola de manera voluntaria y sugiriendo que su intención fuera, precisamente, y como apunta el Abogado del Estado, conseguir la prescripción, es lo cierto que dicha conducta, meramente pasiva, no puede de ninguna manera asimilarse a un acto tendente a asegurar, cumplimentar o ejecutar las resoluciones correspondientes, en los términos previstos en el artículo 68.3.

El mantenimiento de la garantía una vez que había quedado sin efecto la medida cautelar por ganar firmeza la sentencia desestimatoria carecía de toda virtualidad para impedir la ejecución de la sanción, por lo que tampoco podía interrumpir el plazo de prescripción de la misma.

Por lo que se refiere a las peticiones de suspensión, no tienen el efecto de interrumpir la prescripción que prevé el artículo 68.3 de la LDC. Y es que cuando el precepto alude a "*... los actos realizados por los interesados al objeto de asegurar, cumplimentar o ejecutar las resoluciones correspondientes*", es obvio que alude a actuaciones que llevan a cabo quienes tienen interés en que se mantenga la eficacia de la sanción.

Pero no pueden asimilarse a ninguno de tales actos los llevados a cabo por el sancionado que tienen por finalidad precisamente la contraria, esto es, que se paralice la ejecución, tal y como se pone de manifiesto en sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2016, recurso núm. 98/2014.

En relación con ello ha de decirse que no consta que la CNMC acordara suspender la ejecución, pues no hay resolución alguna en la que así lo dispusiera.

Desde luego, no se suspendió tras la petición formulada por ECOASFALT en escrito de 22 de julio de 2015. Y tampoco se acordó la suspensión por el Tribunal Constitucional con motivo de la solicitud formulada en ese sentido al interponer recurso de amparo.

Por lo demás, la mala fe que el Abogado del Estado atribuye en su contestación de la demanda a la empresa actora -y que se seguiría del hecho de no haber solicitado el levantamiento de la garantía constituida, o de no haber comunicado a la CNMC la inadmisión del recurso de amparo- no tiene ninguna incidencia en la prescripción de la sanción, ni desde luego interrumpe el plazo para que esta se produzca.

Y en cuanto al reconocimiento de la deuda por parte de ECOASFALT que cabe deducir de la solicitud de fraccionamiento del pago y del hecho de que ya habría comenzado a abonarla, circunstancias que llevan al Abogado del Estado a afirmar que se trataría de actos con eficacia interruptiva ex artículo 1973 del Código Civil, es lo cierto que tal solicitud se formuló por escrito de 25 de noviembre de 2019, a raíz precisamente del requerimiento de pago de 21 de octubre de 2019 que aquí se recurre y, por lo tanto, una vez transcurrido el plazo de cuatro años que habría consumado la prescripción conforme a lo dispuesto en el artículo 68.2 de la LDC.

QUINTO.-Procede, en atención a cuanto venimos razonando, la estimación del recurso y la anulación de la resolución contra la cual se dirige, por lo que las costas de esta instancia habrán de ser satisfechas por la Administración demandada en aplicación de lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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

FALLAMOS

1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo promovido la Procuradora D^a María José Bueno Ramírez en nombre y representación de **ECOASFALT, S.A.**, contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 21 de octubre de 2019, de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, recaída en el expediente VS/0226/10 LICITACIONES DE CARRETERAS, por la cual se le requería para el pago de la sanción impuesta por importe de 1.428.945 euros.

2.- Anular las referidas resoluciones, por no ser ajustadas a Derecho.



Con expresa imposición de 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.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ