

## RESOLUCIÓN

# REVISIÓN DE OFICIO DE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA QUE PUSO FIN AL PROCEDIMIENTO S/DC/0519/14 INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS.

**R/AJ/033/23**

### CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

#### Presidenta

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### Consejeros

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D<sup>a</sup>. María Vidales Picazo

#### Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona a 11 de junio 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 R/AJ/033/23, Revisión de oficio de la resolución sancionadora que puso fin al procedimiento S/DC/0519/14, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>I. ANTECEDENTES.....</b>	<b>2</b>
<b>II. FUNDAMENTOS DE DERECHO .....</b>	<b>5</b>
<b>III. RESUELVE.....</b>	

## I. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha 30 de junio de 2016, el Consejo de la CNMC dictó Resolución en el expediente S/0519/14 Infraestructuras Ferroviarias, en el que se sancionó a AMURRIO FERROCARRIL Y EQUIPOS, S.A (AMURRIO), JEZ SISTEMAS FERROVIARIOS, S.L. (JEZ), TALLERES ALEGRÍA, S.A. (ALEGRÍA) y DURO FELGUERA RAIL, S.A.U. (DF, de forma solidaria a su matriz DURO FELGUERA, S.A.) por haber incurrido en una infracción única y continuada de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), y en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), consistente en acuerdos y prácticas concertadas para el reparto de mercado, la fijación de precios u otras condiciones comerciales, y el intercambio de información comercial sensible en relación con el suministro de desvíos ferroviarios en los procedimientos de contratación convocados por los gestores de infraestructuras ferroviarias de España.

Asimismo, esta resolución sancionó a nueve directivos y representantes legales de las anteriores empresas, por haber participado en el diseño e implementación de las conductas ilícitas de sus empresas.

Entre ellos se acordó la imposición de una multa, como representantes de Talleres Alegría, a D. Alfredo Alegría Díaz de 11.400 euros y D. Ricardo García Mesa de 7.600 euros.

- (2) Contra la anterior resolución, varias empresas y directivos, entre los que figura TALLERES ALEGRÍA, S.A, interpusieron recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional.

Sin embargo, D. Alfredo Alegría Díaz y D. Ricardo García Mesa, directivos de TALLERES ALEGRÍA, no recurrieron la resolución de la CNMC deviniendo la misma firme en relación a éstos.

- (3) Con fecha 29 de julio de 2016, y 17 de agosto de 2016, D. Ricardo García Mesa y D. Alfredo Alegría Díaz, procedieron al pago de la multa impuesta por la CNMC, mediante el abono de su importe íntegro.
- (4) Con fecha 28 de enero de 2022, la Audiencia Nacional dictó sentencia estimando íntegramente el recurso de TALLERES ALEGRÍA, S.A anulando la Resolución de la CNMC de 30 de junio de 2016.
- (5) Contra la anterior sentencia de la Audiencia Nacional, la Abogacía del Estado interpuso recurso de casación, el cual fue inadmitido por Auto del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2022, siendo declarada formalmente la firmeza el 21 de noviembre de 2022

- (6) Con fecha 13 de marzo de 2023, sobre la base de la sentencia de la Audiencia Nacional que estima el recurso de TALLERES ALEGRÍA, S.A, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de [ DATO PERSONAL], en nombre y representación de D. Alfredo Alegría Díaz, y D. Ricardo García Mesa, en el que solicitan al amparo de los artículos 106 y ss de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, que se declare nula la resolución de la CNMC de 30 de junio de 2016, en el expediente S/0519/14 Infraestructuras Ferroviarias en cuanto a las sanciones impuestas a las solicitantes, y se proceda a la devolución de las cuantías pagadas, con los intereses devengados desde el 29 de julio de 2016 (fecha de ingreso de las sanciones).
- (7) Con fecha 26 de junio de 2023, la Dirección de Competencia remitió por error sendos oficios a la Delegación de Economía y Hacienda de Asturias, con objeto de que se procediera a la devolución de la multa a D. Alfredo Alegría Díaz y D. Ricardo García Mesa.
- (8) Con fecha 3 de noviembre de 2023, D. Alfredo Alegría Díaz y D. Ricardo García Mesa interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de su solicitud de revisión de oficio. El 15 de noviembre de 2023, la Audiencia Nacional admitió a trámite el recurso y requirió de la CNMC el expediente administrativo.
- (9) Por acuerdo de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 20 de diciembre de 2023, se inició el presente procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la Sala de Competencia de 30 de junio de 2016, en el expediente S/DC/0519/14, Infraestructuras Ferroviarias, en cuanto a las sanciones impuestas a D. Alfredo Alegría Díaz y D. Ricardo García Mesa.
- (10) Con fecha 8 de enero de 2024, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones de [DATO PERSONAL], en nombre y representación de D. Alfredo García Díaz y D. Ricardo García Mesa, de conformidad con el artículo 73.1 de la Ley 39/2015 al acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión de oficio.
- (11) Mediante acuerdo de 24 de julio de 2024, se dio traslado del Informe-propuesta de resolución a los interesados, concediéndoles un plazo de diez días para alegaciones.
- (12) Con fecha de 7 de agosto de 2024 tuvo entrada en la CNMC escrito de alegaciones al informe-propuesta de resolución.
- (13) Mediante oficio de 4 de septiembre de 2024, la CNMC remitió el expediente administrativo del presente procedimiento al Consejo de Estado, a los efectos

del dictamen preceptivo que establece el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

- (14) Con fecha 11 de abril de 2025 tuvo entrada en el registro de la CNMC el Dictamen 25/2025, de 3 de abril de 2025, emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Estado en el que se concluye:

*“Que no procede declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución sancionadora de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 30 de junio de 2016”.*

- (15) La Sala de Competencia resolvió este recurso en su reunión de 11 de junio de 2025.

- (16) Son interesados en este expediente de revisión de oficio:

- D. ALFREDO ALEGRÍA DÍAZ.
- D. RICARDO GARCÍA MESA.

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **a. Competencia y procedimiento aplicable.**

- (17) El artículo 106 de la Ley 39/2015, regula la revisión de oficio de actos nulos disponiendo que: *“Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”*
- (18) La competencia para resolver el presente procedimiento corresponde a la Sala de Competencia de la CNMC, conforme al artículo 111 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y los artículos 14 y 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, así como del artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

## **b. Objeto de la presente resolución y pretensiones de las recurrentes.**

- (19) Se promueve la revisión de oficio de la Resolución de 30 de junio de 2016, dictada por la Sala de Competencia de la CNMC, en el expediente S/DC/0519/14 Infraestructuras Ferroviarias.
- (20) Las reclamantes solicitan que se declare la nulidad de la Resolución de 30 de junio de 2016 en cuanto a las sanciones impuestas a D. Alfredo Alegría Díaz y D. Ricardo García Mesa, acordando la devolución de las cuantías pagadas, con los intereses devengados desde el 29 de julio de 2016 (fecha de ingreso de las sanciones) hasta la fecha del efectivo completo pago de las cantidades debidas.
- (21) La solicitud de revisión se fundamenta en la Sentencia firme de la Audiencia Nacional de 28 de enero de 2022, por la que se estima el recurso de TALLERES ALEGRÍA, S.A anulando la Resolución de la CNMC de 30 de junio de 2016.
- (22) En su escrito de solicitud de revisión de oficio la reclamante *“sostiene la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada, dado que las sanciones impuestas a los solicitantes incurrir en los vicios indicados en los citados apartados a) y g) del artículo 47.1 LCA.*

*La sanción impuesta, toda vez que ha sido declarada nula la resolución por apreciarse inexistencia de infracción, vulnera de forma evidente los Principios Constitucionales recogidos en los artículos 24 y 25 CE, susceptibles de amparo constitucional al amparo del artículo 53.2 CE y 9 CE, íntimamente ligado a los anteriores: legalidad, tipicidad, seguridad jurídica, interdicción de arbitrariedad, tutela judicial efectiva, prohibición de indefensión.*

*Por igual motivo, se entienden vulnerados los pronunciamientos de los artículos 27 y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) que enuncian los principios de tipicidad y responsabilidad en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador y 61 LDC que determina la responsabilidad en el marco sancionador de la defensa de la competencia”.*

- (23) En el escrito de alegaciones de 8 de enero de 2025 al acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión de oficio, las reclamantes indican que *“transcurridos más de seis meses desde el 13 de marzo de 2013, y dado el silencio de la Administración, la solicitud de los interesados se entiende desestimada, de conformidad con el artículo 106.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.*

*Añadiendo que “siendo esta la situación, y toda vez que, ante el silencio de la Administración, los interesados se han visto obligados a acudir a los Tribunales para hacer valer su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva frente a una situación de nulidad evidente, procede continuar los trámites de la vía contencioso-administrativa” (Procedimiento Ordinario 1220/2023).*

- (24) A su vez, en el escrito de alegaciones complementarias al Informe propuesta- de resolución, los directivos reiteran, en esencia, las alegaciones efectuadas con anterioridad en el procedimiento:

-Las sanciones que la CNMC impuso en la Resolución de 30 de junio de 2016 a los representantes legales de Talleres Alegría, S.A., D. Alfredo Alegría Díaz y D. Ricardo García Mesa, en su condición de tales, son nulas de pleno derecho, con fundamento en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de enero de 2022, firme, que estima el recurso de Talleres Alegría, S.A anulando la resolución de la CNMC en lo que afecta a la mercantil recurrente.

-La revisión de oficio de las sanciones impuestas por la CNMC a D. Alfredo Alegría Díaz y D. Ricardo García Mesa en su condición de representantes legales de Talleres Alegría, S.A. viene impuesta por la seguridad jurídica (artículo 9 CE).

Consideran los interesados que mantener unas multas que fueron impuestas con fundamento en una conducta que, finalmente, se ha demostrado lícita y no constitutiva de infracción alguna, es totalmente contrario a la seguridad jurídica (artículo 9CE).

### **c. Existencia de sentencia firme en relación al objeto del recurso.**

- (25) Examinada la solicitud de revisión de oficio de la resolución de la CNMC de 30 de junio de 2016, en el expediente S/DC/0519/14 Infraestructuras Ferroviarias, entiende esta Sala de Competencia, en contra de lo sostenido por la recurrente, que, en el presente caso, no concurren los requisitos establecidos en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para proceder a la anulación de la Resolución de la CNMC.

- (26) Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo, en numerosas ocasiones, entre otras, véase Sentencia 12/2024, de 8 de enero (rec.349/2022):

*“La revisión de oficio constituye un cauce excepcional y de carácter limitado, en la medida en que permite a la Administración, sin mediar una decisión jurisdiccional al efecto, volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto.*

*El principio de seguridad jurídica es uno de los pilares básicos en los que sustenta todo ordenamiento jurídico, de modo que las decisiones*

*administrativas y, consecuentemente las situaciones jurídicas que de ellos derivan, devienen inatacables tras expirar los plazos para combatirlos o cuando han sido confirmadas después de empleados todos los medios de impugnación, ya que ningún sistema tolera que la validez de las situaciones jurídicas se discuta indefinidamente.*

*Por ello, no basta cualquier vicio jurídico para apreciar la procedencia de la revisión de oficio, sino que es preciso acreditar el concurso de una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas con carácter tasado en la legislación aplicable, causas que, por otro lado, son de interpretación estricta por razón del carácter excepcional que la nulidad de los actos administrativos tiene, frente a su anulabilidad, en el ordenamiento jurídico.*

*El art. 106 de la Ley 39/2015 (anteriormente el art. 102 de la Ley 30/1992) circunscribe la revisión de oficio de actos administrativos firmes a los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el art. 47 (anteriormente el art. 62 de la Ley 30/1992). Y el Tribunal Supremo ha considerado (sentencia de 13 de noviembre de 2007 que se remite a las de 17 de noviembre de 2006 y 1 de abril de 2022) que la revisión de oficio ha de considerarse como "un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo y, como tal, subsidiario de los otros instrumentos ordinarios, de tal forma que si éstos ya se han utilizado sin éxito, bien porque se han rechazado en la forma, como en el fondo, lo que no puede es reabrirse la cuestión tantas veces como quieran los interesados (...)*

*Es obvio que todas las sanciones administrativas están conectadas con los principios y garantías recogidos en el artículo 25 de la CE y la jurisprudencia que lo interpreta, pero no puede invocarse este precepto y los principios que en él se recogen como fundamento para poder revisar en cualquier momento y sin sujeción a plazo una sanción firme que ha ganado firmeza”.*

- (27) En relación con la eficacia de una Sentencia anulatoria desde la óptica de la revisión de oficio, razona la Sentencia del Tribunal Supremo anteriormente citada que:

*“Por otra parte, no puede considerarse, como principio general, que la aparición sobrevenida de una nueva sentencia obligue a revisar de oficio los actos administrativos firmes que supuestamente resulten contrarios a la misma, máxime cuando se trata de una sentencia que enjuicia las sanciones impuestas por unas conductas determinadas y, por lo tanto, apegada a la valoración concreta de las circunstancias concurrentes y de las conductas realizadas y su subsunción en un tipo infractor.*

*El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha venido reconociendo que la seguridad jurídica es uno de los principios básicos en el derecho comunitario, sin que pueda procederse a la revisión de resoluciones comunitarias firmes, aunque su contenido se reputase contrario a derecho a la vista de una jurisprudencia posterior. En este*

*sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 1999 Comisión/AssiDomän Kraft Products y otros (C-310/97, Rec. p. I-5363) abordó el problema de la revisión de las decisiones administrativas firmes por las que se imponían multas tomando como base que otros destinatarios habían solicitado y obtenido la anulación de multas similares en vía judicial. El Tribunal consideró que "el objetivo de los plazos de recurso es garantizar la seguridad jurídica, evitando que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos comunitarios que surtan efectos jurídicos, así como en los imperativos de buena administración de la justicia y de economía procesal.*

*62 Por último, debe recordarse que según jurisprudencia reiterada, una sentencia de anulación del Tribunal de Justicia o el Tribunal de Primera Instancia no puede constituir un hecho nuevo que permita la reapertura de los plazos para recurrir, salvo en lo que respecta, por un lado, a las partes en el procedimiento y, por otro, a otras personas directamente afectadas por el acto [...]*

*63 El principio de seguridad jurídica, [...] se opone, por tanto, a que, en el supuesto de que se hayan adoptado en el marco de un procedimiento común varias decisiones individuales similares por las que se imponen multas y sólo algunos de sus destinatarios hayan solicitado y obtenido la anulación en vía judicial de las decisiones que les afecten, la Institución de la que emanan deba revisar, a instancia de otros destinatarios, la legalidad de las decisiones no impugnadas a la luz de los fundamentos de la sentencia de anulación y apreciar si, a raíz de dicho examen, procede devolver las multas pagadas".*

*Y la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de septiembre de 2006 (Asuntos C-392/04 y C-422/04) argumentó que "51. De conformidad con el principio de seguridad jurídica, el Derecho comunitario no exige, en principio, que un órgano administrativo esté obligado a reconsiderar una resolución administrativa que ha adquirido firmeza al expirar los plazos razonables de recurso o por agotamiento de las vías de recurso (véase la sentencia Kühne & Heitz, antes citada, apartado 24). La observancia de dicho principio permite evitar que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos administrativos que surtan efectos jurídicos (véase, por analogía, la sentencia de 14 de septiembre de 1999, Comisión/AssiDomän Kraft Products y otros, C-310/97 P, Rec. p. I-5363, apartado 61)".*

*Pues bien, el hecho de que en el supuesto que nos ocupa se haya dictado una sentencia posterior por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo – sentencia nº 517/2021m de 11 de mayo de 2021 (rec. 2/2019)- estimando parcialmente el recurso interpuesto por otra Mutua colaboradora de la Seguridad Social (IBERMUTUA) por infracciones parcialmente coincidentes con las que se imputan a la Mutua ahora recurrente, y de que se anulasen algunas de las sanciones impuestas a esa otra Mutua, no puede invocarse como un motivo que avale la nulidad de pleno derecho de las infracciones que se imputan a la hoy recurrente".*

- (28) En el presente caso, la Resolución de la CNMC de 30 de junio de 2016 que resuelve el expediente S/DC/0519/14, Infraestructuras Ferroviarias, puso fin a la vía administrativa, constando en la notificación el siguiente literal: *“haciéndoles 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”*.
- (29) Los solicitantes no interpusieron recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo fijado, procediendo, tal y como consta en el expediente de vigilancia VS/0519/14, Infraestructuras Ferroviarias, al pago de la sanción.
- (30) Así, con fecha 29 de julio de 2016, y 17 de agosto de 2016, D. Ricardo García Mesa y D. Alfredo Alegría Díaz, procedieron respectivamente a realizar el pago efectivo de la multa impuesta mediante al abono de su importe íntegro.
- (31) Por tanto, la Resolución de la CNMC de 30 de junio de 2016, en lo que respecta a las multas impuestas a D. Ricardo García Mesa y a D. Alfredo Alegría Díaz, es firme.
- (32) La solicitud de revisión se fundamenta en la Sentencia firme de la Audiencia Nacional de 28 de enero de 2022, por la que se estima el recurso de TALLERES ALEGRÍA, S.A anulando la Resolución de la CNMC de 30 de junio de 2016 *“por ser contraria al ordenamiento jurídico en lo que afecta a la mercantil ahora recurrente”*.
- (33) Sin embargo, dicha Sentencia no ignora que los directivos de TALLERES ALEGRÍA, S.A. fueron sancionados por la Resolución de la CNMC de 30 de junio de 2016, puesto que en los antecedentes de hecho se indica que la recurrente suplica que se dicte sentencia por la que:

*“Se declare la inexistencia de una infracción única y continuada de lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, anulando la citada Resolución de 30 de junio de 2016.*

*Se acuerde dejar sin efecto la sanción impuesta a TALLERES ALEGRÍAS, S.L. en este expediente.*

*Se proceda como consecuencia directa y de manera automática en el mismo sentido respecto de sus directivos”*.

Y, en el fundamento de derecho primero, se hace constar que:

*“En el caso examinado, se imputa también responsabilidad a los directivos de dichas empresas y a quienes se les sanciona en aplicación de lo dispuesto en el artículo 63.2 de la LDC por su participación directa en el diseño e implementación de los acuerdos o prácticas concertadas entre las citadas empresas”*.

- (34) El fallo de la Sentencia, indica expresamente que *“se anula dicha resolución por ser contraria al ordenamiento jurídico en lo que afecta a la mercantil ahora recurrente”*. Por tanto, los efectos de la Sentencia se limitan a anular la sanción impuesta a TALLERES ALEGRÍA, S.A., sin extender sus efectos a otros sancionados por la Resolución de la CNMC de 30 de junio de 2016.
- (35) Las solicitantes basan sus pretensiones en los supuestos de nulidad previstos en los apartados a) y g) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015 al considerar que la Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de enero de 2022 anula la Resolución sancionadora de la CNMC respecto a los solicitantes.

En cuanto a la segunda de las letras citadas (artículo 47.1 g)) se refiere a otras causas de nulidad de los actos administrativos distintas de las expresadas en el citado artículo 47.1 y establecidas expresamente en una disposición con rango de ley. Sin embargo, lo cierto es que los interesados no determinan cuál es la causa de nulidad ni en que norma con rango de ley se establece. Por tanto, la solicitud de revisión de oficio ha de entenderse basada únicamente en la causa de la nulidad prevista en el artículo 47.1 a) de la Ley 39/2015, según el cual son nulos de pleno derecho los actos *“que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”*.

- (36) Pues bien, en relación con esta cuestión cabe resaltar que el fallo de la Sentencia de la Audiencia Nacional no anula la Resolución respecto a las solicitantes ni la sanción impuesta, puesto que no se personaron en dicho procedimiento; en consecuencia, no es posible considerar que la Resolución de la CNMC vulnere los principios constitucionales recogidos en los artículos 24 y 25 CE ni los artículos 27 y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La conclusión alcanzada por la Audiencia Nacional descansa en la valoración de la prueba realizada en dicho proceso. Concretamente señala la Sentencia (Fundamento de Derecho Séptimo) que:

*“En definitiva, la estimación del recurso resulta obligada porque la prueba obrante en el expediente administrativo y la aportada por la parte actora, en particular los informes periciales, permitirían, en una valoración conjunta, considerar acreditada la necesidad objetiva -derivada de razones tecnológicas, económicas y de capacidad productiva- de concurrir conjuntamente a las licitaciones, prueba que no habría sido desvirtuada de contrario.*

*Y porque la resolución califica la infracción sobre la base de la ilicitud de la concurrencia en UTE de las empresas incoadas en todas las licitaciones en que intervinieron, atribuyéndoles el propósito, también en todas ellas, de eliminar la competencia, lo que no se aviene, ni con los hechos probados, ni con los hechos admitidos en la resolución misma”*.

Esta apreciación y calificación no es extrapolable a los demandantes no solo porque la Audiencia la limita a la resolución impugnada en lo que afecta a la entidad recurrente, sino también porque el aquietamiento de los demandantes a la resolución sancionadora implica que ésta surte los efectos del artículo 39.1 LPACAP y que los demandantes aceptaron el relato fáctico y valoración de los hechos efectuado por la Administración. Son tal relato y valoración los que intentan cuestionar por la vía de la revisión de oficio (que no incardinan en causas de nulidad de pleno derecho por lo indicado) con apoyo en una Sentencia que los revisó a la luz de la actividad probatoria desarrollada en un proceso concreto y que no ha tenido lugar respecto de los demandantes porque éstos se aquietaron a la resolución.

- (37) Al no impugnar la resolución, los actores se avinieron a la fijación de los hechos, valoración de los mismos y calificación jurídica realizada por la CNMC, de manera que la revisión de oficio comporta un intento de valerse de una actividad probatoria no practicada a su instancia ni con su participación por motivos únicamente a ellos imputables y contravenir, sin motivo de nulidad de pleno derecho apreciable, la firmeza de una resolución derivada de su aquietamiento.
- (38) La anterior conclusión, viene confirmada en el Dictamen 25/2025, de 3 de abril de 2025, emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en el seno del presente procedimiento de revisión de oficio, en el que se afirma lo siguiente:

*“Los interesados invocan como causa de nulidad de pleno derecho la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y la prohibición de indefensión que garantiza el artículo 24 de la Constitución.*

*Del expediente resulta con claridad que la resolución sancionadora no ha provocado una lesión de estos derechos fundamentales. De la propia resolución se infiere que su adopción vino precedida de la tramitación de un expediente sancionador en el que fueron oídos los interesados, representantes legales de la empresa TALLERES ALEGRIA, S. A.; y que el acto administrativo sancionador fue dictado con fundamento en una serie de hechos que se consideraron probados por la CNMC a la vista del resultado del ejercicio de sus funciones de inspección. La valoración de estos hechos a los efectos de integrar el tipo infractor establecido en el artículo 1 de la LDC y de imputar la responsabilidad a los directivos de la empresa ex artículo 63.2 de la misma ley y la motivación en cuanto a la determinación de las sanciones constan asimismo en la resolución que se pretende revisar.*

*Por otro lado, la resolución sancionadora fue debidamente notificada a los interesados, quienes -como destaca la CNMC- tuvieron la oportunidad de cuestionar su legalidad mediante la interposición del correspondiente recurso. Sin embargo, no lo hicieron, por lo que la resolución devino en cuanto a ellos firme y consentida. Ciertamente, fue impugnada en vía judicial por la empresa TALLERES ALEGRIA, S. A., la cual incluyó en su pretensión la declaración de*

*nulidad del acto no solo en cuanto le afectaba a la propia mercantil, sino también en lo que hacía a los directivos sancionados. Sin embargo, estos no fueron parte en el proceso contencioso-administrativo, puesto que TALLERES ALEGRÍA, S. A. no había recurrido en nombre y representación de don Ricardo Díaz Mesa y don Alfredo Alegría Díaz. Al no ser éstos parte en el proceso, la sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de enero de 2022 anuló la resolución de modo expreso solo en cuanto a la empresa recurrente, sin hacer mención alguna a sus representantes legales en el fallo ni pronunciarse en ningún momento acerca de su legitimación. En relación con este extremo es preciso tener en cuenta que los interesados en este expediente eran representantes legales de la empresa (y, en el caso de don Alfredo Alegría Díaz, su director general) En consecuencia, podrían no solo haber recurrido directamente la sanción en vía contencioso-administrativa por iniciativa propia, sino también haberse personado en el proceso iniciado por la empresa. Además, de entender que el alcance del fallo no era claro en cuanto a su extensión a los interesados, podrían haber formulado a través de su empresa tanto una solicitud de aclaración de sentencia. Finalmente, también a través de su empresa podrían haber recurrido la sentencia por incongruencia omisiva (en tanto no se pronunció en relación con una de las pretensiones formuladas por la mercantil demandante, referida a la anulación de la sanción personal impuesta a los directivos).*

*En síntesis, pues, los interesados no hicieron uso ni de su derecho a recurrir la resolución de la CNMC de 30 de junio de 2016, ni tampoco de los restantes cauces que el ordenamiento les ofrecía para sostener su pretensión. En consecuencia, consintieron un acto administrativo en relación con el cual no cabe aducir una quiebra de los derechos fundamentales de defensa reconocidos por el artículo 24 de la Constitución”.*

- (39) Los interesados invocan también, como derechos fundamentales presuntamente lesionados, los principios de legalidad y tipicidad contemplados en el artículo 25 de la Constitución.

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, los principios de legalidad y tipicidad se encuentran recogidos en los artículos 25 y 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

A estos efectos, tal y como señala el Consejo de Estado:

*“En realidad, la pretensión revisora de los interesados reposa sobre una supuesta infracción del principio de tipicidad en su vertiente aplicativa, al sostener que las conductas por las que fueron sancionados los interesados no guardan la debida correspondencia con las definidas como infracciones en el artículo 63.2 de la LDC. Y ello porque para que la conducta del directivo persona física sea típica es presupuesto necesario que haya tomado parte en una*

*infracción cometida por su empresa (infracción que en este caso no ha existido, según falló la Sentencia de la Audiencia Nacional del 28 de enero de 2022).*

*En este sentido, debe recordarse que “la constitucionalidad de la aplicación de las normas sancionadoras depende tanto del respeto al tenor literal del enunciado normativo, como de su previsibilidad, que debe ser analizada desde las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional y conforme a modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica” (STC 150/2015, de 6 de julio) Se produce, así, una vulneración del artículo 25.1 de la Constitución “cuando la conducta enjuiciada, ya delimitada como probada, es subsumida de un modo irrazonable en el tipo que se resulta aplicado” (por todas, STC 196/2013, de 2 de diciembre).*

*Atendiendo a ello, cabe considerar que vulneran el principio de tipicidad “las resoluciones sancionadoras que se sustentan en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada”, así como “aquellas aplicaciones que por su soporte metodológico -una argumentación ilógica o indiscutiblemente extravagante -o axiológico- una base de valoración ajena a los criterios que informan nuestro ordenamiento constitucional- conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación materias de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios” (STC 137/1997, de 21 de julio, 242/2005, de 10 de octubre y 262/2006, de 11 de septiembre).*

Examinada la actuación de la CNMC a la luz de esta jurisprudencia, no cabe apreciar, en este caso concreto, una quiebra de las reglas interpretativas y aplicativas mencionadas que denote esa pretendida falta de correlación entre las conductas sancionadas y las definidas como infracciones en las normas aplicadas. En un sentido similar pueden verse el dictamen número 1.182/2022, de 15 de septiembre, del Consejo de Estado y la posterior Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 12/2024, de 8 de enero (recurso nº 349/2022).

En consecuencia, ha de concluirse que no se ha producido una vulneración de los principios de legalidad y tipicidad garantizados por el artículo 25 de la Constitución, ni en su vertiente normativa ni en su vertiente aplicativa.

Por todo cuanto antecede, no habiéndose producido quiebra de ninguno de los derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional ni apreciarse la concurrencia de ninguna otra causa de nulidad radical o de pleno derecho, la Sala de Competencia, de acuerdo con el Dictamen del Consejo de Estado:

### III. RESUELVE

**Primero.- Desestimar** la solicitud de revisión de oficio de D. Alfredo Alegría Díaz, y D. Ricardo García Mesa, en el expediente S/DC/0519/14 Infraestructuras Ferroviarias, debiendo los anteriores directivos proceder al reintegro de la multa impuesta, la cual por error fue indebidamente devuelta por la Dirección de Competencia, tal y como se señala en el antecedente cuarto.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a las interesadas, haciéndole saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que puede 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.