



Roj: **SAN 398/2025 - ECLI:ES:AN:2025:398**

Id Cendoj: **28079230042025100035**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **22/01/2025**

Nº de Recurso: **1069/2022**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **SANTOS HONORIO DE CASTRO GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN CUARTA

Núm. de Recurso: 0001069/2022

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 07872/2022

Demandante: COVESTRO S.L.

Procurador: IGNACIO LOPEZ CHOCARRO

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. SANTOS HONORIO DE CASTRO GARCIA

SENTENCIA Nº:

Ilma. Sra. Presidente:

D^a. CONCEPCIÓN MÓNICA MONTERO ELENA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. IGNACIO DE LA CUEVA ALEU

D. SANTOS HONORIO DE CASTRO GARCIA

D^a. CARMEN ALVAREZ THEURER

D^a. ANA MARTÍN VALERO

D. RAFAEL VILLAFÁÑEZ GALLEGÓ

Madrid, a veintidós de enero de dos mil veinticinco.

Vistos los autos del recurso contencioso administrativo nº **1069/22** que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido **COVESTRO S.L.**, representado por el Procurador D. IGNACIO LOPEZ CHOCARRO frente a la Administración General del Estado, representada por la Abogacía del Estado, contra la Resolución INS/DE/289/20 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 24 de marzo de 2022, por la que se toma conocimiento de los efectos económicos recogidos en el acta de inspección levantada a dicha mercantil el 15 de diciembre de 2021 por el concepto de facturación de la tarifa de acceso y se acuerda la realización de determinados ajustes por importe de 7.150.634,60 € a las liquidaciones practicadas por la empresa distribuidora.

Siendo parte demandada la Administración General del Estado, representada por la Abogacía del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Por el recurrente expresado se presentó escrito con entrada en esta Sala el 30 de mayo de 2022, interponiendo recurso contencioso administrativo contra la resolución antes mencionada, siendo admitido a trámite mediante decreto de fecha 1 de junio de 2022, y con reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.-Con fecha 8 de junio de 2022 el Procurador D. Carlos Piñeira de Campos se personó, en nombre y representación de EDISTRIBUCION REDES DIGITALES, S.L.U., en calidad de co-demandado.

TERCERO.-Una vez recibido el expediente administrativo y en el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó demanda, mediante escrito presentado el 2 de mayo de 2023 en el cual, tras alegar los hechos y fundamentos oportunos, terminó suplicando:

"..que, teniendo por presentado este escrito con los documentos que se acompañan y el expediente administrativo que se devuelve, se sirva admitirlo, tener por formalizada la demanda en el presente procedimiento y previa la tramitación legal correspondiente se sirva en su día dictar Sentencia en la que, con expresa admisión del presente Recurso Contencioso-administrativo, se acuerde su estimación declarando la nulidad de pleno derecho o la anulabilidad, por contraria al ordenamiento jurídico, de la Resolución INS/DE/289/20 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 24 de marzo de 2022, dejando por tanto sin efecto la liquidación del término de potencia de los peajes de acceso calculada y cobrada a mi mandante, e imponiendo las costas a la Administración demandada en caso de que se opusiera temerariamente a la presente demanda."

CUARTO.-La Abogacía del Estado mediante escrito presentado el 20 de noviembre de 2023, en el cual, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicándose allanamiento a la demanda.

QUINTO.-Tras lo cual quedaron las actuaciones concluidas y pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo que fue fijado para el día 15 de enero de 2025, fecha en que tuvo lugar.

SEXTO.-La cuantía del recurso se ha fijado en 7.150.634,60 euros.

Siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. Santos Honorio de Castro García, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Se impugna en el presente recurso jurisdiccional la Resolución INS/DE/289/20 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ("CNMC") de 24 de marzo de 2022, por la que se toma conocimiento de los efectos económicos recogidos en el acta de inspección levantada a la mercantil COVESTRO S.L. el 15 de diciembre de 2021, en concepto de facturación de la tarifa de acceso, y se acuerda la realización de determinados ajustes por importe de 7.150.634,60 € a las liquidaciones de la empresa distribuidora EDistribución Redes Digitales, S.L.U. por el suministro realizado a aquella durante 2015-2020.

Como manifiesta la propia parte demandante, dicha resolución es consecuencia de las inspecciones efectuadas por la CNMC en sus instalaciones en fecha 13 de octubre de 2021 y del acta levantada el 15 de diciembre de 2021, en la cual se determinó que, en el polígono industrial de Tarragona, Covestro y Elix compartían conexión a la red eléctrica, lo que implicaba la existencia de un único contrato de acceso a la red y de un suministro eléctrico, en este caso a nombre de Covestro como propietaria de las parcelas donde se ubican ambas compañías, considerando el Inspector que Elix debería haber tenido una conexión totalmente independiente con sus propios contratos de acceso a la red y de suministro eléctrico (folios 16 a 32 del expediente administrativo).

Ello dio lugar a que el Inspector recalculara los importes de las tarifas de acceso que la empresa distribuidora debería haber facturado a la comercializadora por el suministro independiente a Elix durante el período objeto de inspección, en los años 2015 a 2020 que corresponde al "Periodo Inspeccionado", resultando un total de 7.150.634,60 €.

SEGUNDO.-La recurrente solicita en su demanda que se declare la nulidad de pleno derecho, o en su caso la anulabilidad, de la Resolución INS/DE/289/20 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 24 de marzo de 2022, dejándose sin efecto la liquidación del término de potencia de los peajes de acceso que le fue calculada y cobrada, y todo lo demás acordado y derivado de la misma.

En el primero de los argumentos de dicho escrito se plantea concretamente la caducidad del procedimiento inspector, solicitándose la declaración de nulidad de la resolución recurrida conforme a lo dispuesto en

el artículo 47.1. e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, postulándose asimismo que se deje sin efecto la liquidación del término de potencia de los peajes de acceso, la cual ha sido calculada y cobrada.

El Abogado del Estado, en el escrito que presenta el 17 de noviembre de 2023, se allana a tales pretensiones, si bien solicita, como consecuencia de ello, que no se impongan las costas a la Administración demandada, citando al respecto la Sentencia de 14 de marzo de 2014 dictada por la Sección Tercera de esta Sala en el recurso 458/2013.

Ahora bien, en el acuerdo adoptado por el Consejo y la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, de fecha 2 de noviembre de 2023, por el que se autoriza el allanamiento en este procedimiento y que Abogado del Estado adjunta a aquel escrito, se afirma lo siguiente: *"Visto que el recurso 1069/2022 tiene por objeto la misma resolución de 24 de marzo de 2022, que es el objeto de impugnación en el procedimiento ordinario 721/2022, y teniendo en cuenta el acuerdo de allanamiento adoptado al respecto de este último procedimiento judicial, procede acordar el allanamiento al respecto del recurso 1069/2022, en los mismos términos que se acordó para el recurso 721/2022; es decir, sin perjuicio de la posible iniciación de un nuevo procedimiento de inspección, de acuerdo con el artículo 95.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre."*

TERCERO.-El art. 75.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, dispone lo siguiente:

- "1. Los demandados podrán allanarse cumpliendo los requisitos exigidos en el apartado 2 del artículo anterior.*
- 2. Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oírá por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho.*
- 3. Si fueren varios los demandados, el procedimiento seguirá respecto de aquellos que no se hubiesen allanado."*

Así, dado que en el caso que nos ocupa, como se ha dicho, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, se ha allanado a la pretensión deducida en este proceso, y al no apreciarse que concurra alguna infracción del ordenamiento jurídico, y menos manifiesta, procede ya, sin necesidad de efectuar ulteriores consideraciones, anular la Resolución INS/DE/289/20 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 24 de marzo de 2022, por la que se toma conocimiento de los efectos económicos recogidos en el acta de inspección levantada a la mercantil COVESTRO S.L. el 15 de diciembre de 2021, en concepto de facturación de la tarifa de acceso, y se acuerda la realización de determinados ajustes por importe de 7.150.634,60 € a las liquidaciones de la empresa distribuidora EDistribución Redes Digitales, S.L.U. por el suministro realizado a aquella durante 2015-2020, dejándose en consecuencia sin efecto la liquidación realizada.

CUARTO.-Es cierto que la actora, en el traslado que le fue conferido del allanamiento para que realizara alegaciones, manifiesta que, ante el reconocimiento por parte de la demandada de la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida, y de conformidad con el artículo 75.2 de la Ley de la Jurisdicción, la sentencia que se dicte debe ser conforme a las pretensiones antes expuestas y, por tanto, junto a la declaración de dicha nulidad deberán reconocerse expresamente los siguientes efectos que se derivan de tal pronunciamiento:

1º) Que la nulidad de pleno derecho produce efectos ex tunc, lo que supone retrotraer tales efectos de la situación jurídica al momento previo a la resolución, lo que conlleva, a su vez, el reconocimiento del derecho de la demandante a ser reintegrada en la totalidad de las cantidades abonadas en concepto de la referida liquidación con los intereses legales devengados y el IVA abonado, conforme al artículo 106 de la Ley Jurisdiccional, y ello toda vez que no puede prescindirse de que ya ha satisfecho el importe de la liquidación indicado en la resolución.

2º) El mencionado efecto ex tunc y la restauración de la situación jurídica al momento previo a la Resolución también implica el deber de la CNMC de retirar de su página web la Resolución publicada.

Y evidentemente, aunque el pronunciamiento de esta sentencia no ha de llegar al grado de detalle pretendido, el hecho de que la parte demandada se haya allanado a la demanda por considerar que se ha producido la caducidad del procedimiento inspector, conlleva necesariamente que la nulidad de la resolución recurrida ha de suponer, a su vez, que la misma no puede producir ninguno de sus efectos -desaparece del mundo jurídico como que nunca hubiera existido-, debiendo así restituirse la situación inicial existencia antes de la resolución y con la consecuencia de que habrán de revertirse los efectos que se hubieran desplegado.

QUINTO.-En cuanto a las costas procesales, la decisión debe adoptarse partiendo de lo dispuesto en la Ley reguladora de esta Jurisdicción - artículo 139-, así como en la Ley de Enjuiciamiento Civil -artículo 395- que es de aplicación supletoria.

Así, el art. 395 de la Ley de Enjuiciamiento Civil establece: *"1. Si el demandado se allanare a la demanda antes de contestarla, no procederá la imposición de costas salvo que el tribunal, razonándolo debidamente, aprecie mala fe en el demandado. Se entenderá que, en todo caso, existe mala fe, si antes de presentada la demanda se hubiese formulado al demandado requerimiento fehaciente y justificado de pago, o si se hubiera iniciado procedimiento de mediación o dirigido contra él demanda de conciliación.*

2. Si el allanamiento se produjere tras la contestación a la demanda, se aplicará el apartado 1 del artículo anterior."

En el presente supuesto el allanamiento se ha producido antes de contestarse a la demanda, por lo que sería aplicable el apartado 2 de dicho precepto, que se remite al apartado 1 del artículo anterior, es decir al art. 394.1, que dice: *"1. En los procesos declarativos, las costas de la primera instancia se impondrán a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que el tribunal aprecie, y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. Para apreciar, a efectos de condena en costas, que el caso era jurídicamente dudoso se tendrá en cuenta la jurisprudencia recaída en casos similares".*

El art. 394.1 LEC tiene una redacción similar a la del art. 139.1 de la Ley de esta Jurisdicción, redactado por la Ley 37/2011, que realmente es el directamente aplicable y que preceptúa: *"1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. (...)".*

Pues bien, con respecto al referido art. 139.1 LJCA y para los supuestos de allanamiento, el Tribunal Supremo ha declarado, entre otras en sentencia de fecha 2 de diciembre de 2013 (recurso nº 237/2013), que para que no proceda imposición de costas a la demandada *"Hubiere sido necesario que aquel órgano hubiera desarrollado otra conducta previa al día señalado para votación y fallo como el allanamiento a la pretensión"*. Es decir, el Tribunal Supremo entiende, como criterio admisible, que el momento decisivo para considerar si procede o no la imposición de costas es que el allanamiento se haya producido antes o después del día señalado para votación y fallo.

Pues bien, en el presente caso el allanamiento se ha producido, no sólo antes del señalamiento para votación y fallo sino también antes de expirar el plazo para contestar a la demanda, por lo que no procede efectuar imposición de costas a la Administración demandada, al no apreciarse razones para hacer otro pronunciamiento.

Vistos los preceptos citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación,

Por la autoridad que nos confiere la Constitución de la Nación española,

FALLAMOS

Que **DEBEMOS ESTIMAR Y ESTIMAMOS** el recurso contencioso administrativo nº 1069/2022, interpuesto por la representación de la entidad **COVESTRO S.L.** contra la Resolución INS/DE/289/20 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 24 de marzo de 2022, por la que se toma conocimiento de los efectos económicos recogidos en el acta de inspección levantada a dicha mercantil el 15 de diciembre de 2021 por el concepto de facturación de la tarifa de acceso y se acuerda la realización de determinados ajustes por importe de 7.150.634,60 € a las liquidaciones practicadas por la empresa distribuidora; la cual **ANULAMOS**, por ser disconforme con el ordenamiento jurídico; y **RECONOCEMOS SU DERECHO** a que se restituya su situación jurídica existente en el momento anterior a ser dictada, dejándose sin efecto la liquidación del término de potencia de los peajes de acceso calculada.

Todo ello sin efectuar especial imposición de las costas causadas a ninguna de las partes.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el día 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.

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.-La anterior Sentencia ha sido publicada en la fecha que consta en el sistema informático. Doy fe.