



Roj: SAN 5182/2025 - ECLI:ES:AN:2025:5182

Id Cendoj: **28079230062025100513**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **27/11/2025**

Nº de Recurso: **625/2022**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **RAMON CASTILLO BADAL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0000625/2022

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 07547/2022

Demandante: BRUSELAS MOTOR 4X4, S.L

Procurador: D. DAVID GARCIA RIQUELME

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. RAMÓN CASTILLO BADAL

SENTENCIA N°:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

Ilmos./as. Sres./as. Magistrados/as:

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

D. RAFAEL ESTEVEZ PENDAS

D. MARCIAL VIÑOLY PALOP

Madrid, a 27 de noviembre de 2025.

VISTO por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso contencioso-administrativo núm. **625/2022**, promovido por el Procurador D. David García Riquelme, en nombre y en representación de **BRUSELAS MOTOR**, contra la resolución de la CNMC de 23 de marzo de 2022, rectificada mediante Acuerdo de rectificación de errores del Consejo de la CNMC de fecha 18 de mayo de 2022, dictada en ejecución de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de julio de 2019 (rec. 310/2015).

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 trámites prevenidos por la ley, se emplazó a la parte recurrente para que formalizase la demanda en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que entendió oportunos solicitó a la Sala dictar sentencia por la que:

"Declare no ser conforme a derecho la resolución del Consejo de la CNMC, de 23 de marzo de 2022, rectificada mediante acuerdo de 18 de mayo de 2022 (Epte) vs/0487/13 Concesionarios Land Rover) objeto del mismo y, en consecuencia, lo anule, dictando otra que acoja las alegaciones efectuadas por esta parte, declarando:

En primer lugar, la indefensión con relevancia constitucional como consecuencia de la falta de motivación.

Y subsidiariamente, proceda a la disminución de la multa en los términos solicitados en los fundamentos del presente escrito. Todo ello con expresa imposición de las costas causadas."

SEGUNDO.-El Abogado del Estado contesta a la demanda mediante escrito en el que suplica se dicte sentencia por la que se desestime el recurso contencioso administrativo interpuesto.

TERCERO.-Posteriormente se declararon conclusas las presentes actuaciones y pendientes para votación y fallo.

CUARTO.-Mediante providencia de 4 de noviembre de 2025 la Sala, con suspensión del señalamiento decidió oír a las partes al amparo del art. 33.2 LJCA sobre la relevancia que ha de otorgarse al hecho de que la CNMC no hubiera dado trámite de alegaciones a la entidad recurrente antes de dictar la resolución recurrida a la vista la jurisprudencia sentada en las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2020, rec. 1957/2019 y 4 de octubre de 2019, rec.4691/2018.

QUINTO.-Una vez cumplimentado el trámite se señaló para la votación y fallo del recurso el día 26 de noviembre del año en curso, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-En el presente recurso contencioso administrativo se impugna la resolución de la CNMC de 23 de marzo de 2022, rectificada mediante Acuerdo de rectificación de errores del Consejo de la CNMC de fecha 18 de mayo de 2022, dictada en ejecución de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de julio de 2019 (rec. 310/2015), por la que se estima parcialmente el recurso interpuesto por BRUSELAS MOTOR en relación con la resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia de 5 de marzo de 2015 (Expediente 0487/13 Concesionarios LAND ROVER) en el único extremo de la determinación de la cuantía de la multa.

SEGUNDO.-A la vista de los documentos que integran el expediente administrativo, los antecedentes relevantes para la resolución del litigio pueden resumirse de este modo:

1- Por resolución de 5 de marzo de 2015, el Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el expediente de referencia, acordó declarar responsables de una infracción del artículo 1 de la LDC consistente en la adopción de acuerdos de fijación de precios y condiciones comerciales, además de un intercambio de información sensible entre las empresas concesionarias de vehículos de la marca LAND ROVER que, en la zona de Madrid, entre otras empresas a BRUSELAS MOTOR, a la que impuso una sanción de multa por importe de 234.250 euros, por su participación en el cártel desde enero de 2011 a junio de 2013.

2. Con fecha 13 de marzo de 2015 les fue notificada a las interesadas la citada resolución contra la que interpusieron recursos contencioso-administrativos.

3. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 6^a) dictó Sentencia el 8 de julio de 2019 en el PO 310/2015, cuyo Fallo fue del siguiente tenor literal:

" 1.- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. David García Riquelme en nombre y representación de BRUSELAS MOTOR 4X4 S.L., contra la resolución de 5 de marzo de 2015, dictada por el Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el expediente S/0487/13, CONCESIONARIOS LAND ROVER, mediante la cual se le impuso una sanción de 234.250 euros de multa.

2.- Anular la referida resolución en cuanto a la sanción impuesta, por no ser en este extremo ajustada a Derecho.

3.- Requerir a la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a fin de que dicte nueva resolución en la que ajuste la cuantía de la sanción al período acreditado de participación de la entidad recurrente en la infracción que se le imputa, y que comprende los meses de febrero a julio de 2011 y de febrero a junio de 2013".

En su Fundamento de Derecho Cuarto recoge que:



"(...) Debemos referirnos a continuación a la duración de la conducta que la resolución recurrida imputa a la actora desde enero de 2011 hasta junio de 2013.

No puede situarse la fecha de inicio en el mes de enero de 2011 como sostiene la resolución recurrida, pues no hay prueba alguna de ello. Por tanto, la fecha inicial de participación en el cartel y por la que puede ser sancionada la actora es desde febrero de 2011, que es cuando se aprueba por la Junta de Gerentes el denominado "PROTOCOLO DE REVISIÓN 2011" y prueba de su eficacia es el documento antes transcrita que refleja incidencias de febrero de 2011 referidas a BRUSELAS MOTOR.

No podemos acoger, como sostiene la actora, que su participación en el cartel sea únicamente de nueve meses como sostiene, es decir, de febrero a julio de 2011 (seis meses) y de abril a junio de 2013 (3 meses) porque con independencia de que no se hayan descubierto pruebas durante un cierto periodo de tiempo, ese lapso temporal se mantiene dentro del que la jurisprudencia del TJUE admite como razonable para entender acreditada la participación de una empresa en una infracción única y continuada, en torno a dieciocho meses.

En éste sentido, como dice la sentencia del TJUE de 17 de mayo de 2013, en el asunto T-154/2009, Manuli Rubber Industries SpA (MRI) "cuando se puede demostrar que la participación de una empresa en la infracción se ha interrumpido y que la infracción cometida por la empresa antes y después de ese período presenta las mismas características, que se han apreciar atendiendo en especial a la identidad de los objetivos de las prácticas consideradas, de los productos afectados, de las empresas que han tomado parte en la colusión, de las formas principales de su ejecución, de las personas físicas implicadas por cuenta de las empresas y por último del ámbito geográfico de aplicación de esas prácticas, la infracción considerada debe calificarse como única y continuada.

En ese supuesto la Comisión no puede imponer una multa por el período durante el que se interrumpió la infracción."

Esto es lo que, entendemos, ha sucedido aquí, pues solo consta interrumpida la participación de la actora en un cartel que ha funcionado en los mismos términos hasta junio de 2013. En este sentido, entendemos acreditada la existencia de una infracción única y continuada que comenzó en febrero de 2011 y se mantuvo hasta julio de ese año. Existe un periodo, agosto de 2011 a diciembre de 2012 en el que no se ha acreditado intervención de BRUSELAS MOTOR y se reinicia de nuevo su participación y el cartel funciona en los mismos términos desde enero a junio de 2013 que finaliza tras las inspecciones realizadas.

Por lo tanto, la actora es responsable desde febrero de 2011 a junio de 2013 pero debe excluirse a efectos del cómputo de la sanción desde agosto de 2011 a diciembre de 2012".

4- Con fecha 23 de marzo de 2022, el Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de fecha, dicta resolución en ejecución de las Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo por las que se estimaron parcialmente los recursos interpuestos por las empresas sancionadas en el Expediente 0487/13 Concesionarios LAND ROVER.

En la citada resolución se recoge lo siguiente:

"Para la ejecución de las sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, y la determinación de la nueva multa correspondiente a HORWATH AUDITORES ESPAÑA, ADVENTURE CENTER, BRUSELAS MOTOR 4X4, C. DE SALAMANCA, DEALER Y SERVICIO POSTVENTA, MOVILCAR y QUIAUTO es necesario partir de los hechos acreditados que se les imputan a estas entidades en la resolución de 5 de marzo de 2015 y que han sido corroborados, con carácter firme por los Tribunales

En este contexto, y sin perjuicio de hacer íntegra remisión a los hechos probados y fundamentación jurídica de la resolución sancionadora, cabe señalar que, como ya se ha mencionado, las empresas incurrieron en una infracción del artículo 1 de la LDC consistente en adoptar e implementar acuerdos de fijación de precios y otras condiciones comerciales, así como intercambiar información comercialmente sensible en el mercado de distribución de vehículos de motor de la marca LAND ROVER entre concesionarios oficiales independientes en las denominadas "Zona Madrid" y "Zona Barcelona", con la colaboración de ANTT en el caso de Barcelona."

Con carácter general, las sentencias que se ejecutan por medio de esta resolución de recálculo reducen la duración de la infracción imputada a las empresas sancionadas en la resolución original (artículo 64.1.d de la LDC). A su vez, en la mayoría de los casos (salvo para HORWATH AUDITORES ESPAÑA, S.L.P.), la reducción de la duración se traduce en una menor facturación de las empresas en el mercado afectado durante la infracción (la dimensión de la infracción a la que se refiere artículo 64.1.a). Por tanto, las sanciones deben ajustarse a la baja al modificarse estos criterios, aunque teniendo en cuenta que en la resolución impugnada se tuvieron



en cuenta también otros criterios (gravedad de la infracción, características del mercado afectado, cuota de mercado de las empresas infractoras, alcance geográfico de la conducta) para la fijación de las multas.

A continuación, en el apartado "2 Criterios para la determinación de la sanción" establece lo siguiente:

"BRUSELAS MOTOR 4X4, S.L.

La resolución de referencia imputaba la citada conducta desde enero de 2011 a junio 2013. La sentencia de la Audiencia Nacional ordena que se dicte una nueva resolución fijando el importe de la multa impuesta de modo que el periodo de participación en el cartel se compute solo desde febrero hasta julio de 2011 y desde febrero hasta junio de 2013.

En la resolución de 5 de marzo de 2015 se consideró que el volumen de ventas afectado por la infracción se elevó a 6.804.772 euros. Al excluir todo el año 2012 y los meses de agosto a diciembre de 2011, el nuevo VNMA sería de 2.299.057 euros. La sanción, conforme a la Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 8 de julio de 2019, queda reducida a 158.384 euros."

TERCERO. -Disconforme con la resolución impugnada, la parte recurrente opone frente a ella los siguientes motivos de impugnación:

1- Anulabilidad de la Resolución de 23 de marzo de 2022, por falta de motivación porque no se conocen las razones que han llevado a la CNMC a la valoración de la multa recalculada en 158.384 euros y no ofrece detalles del cálculo que resulta en la nueva multa y ni siquiera determina el porcentaje del tipo sancionador, con infracción del artículo 24 CE, de los artículos 35 y 88.3 de la Ley 39/2015, y de la jurisprudencia relativa a la motivación de la actuación administrativa.

2- Anulabilidad de la Resolución de 23 de marzo de 2022, por infracción del artículo 64 LDC y de la jurisprudencia relativa al principio de proporcionalidad respecto de la cuantía de la sanción calculada.

CUARTO.-El Abogado del Estado se opone al recurso e interesa su desestimación.

QUINTO.-A la vista de la pretensión formulada en la demanda, resulta imprescindible hacer una consideración previa sobre el alcance de este proceso, que viene condicionado por el hecho de que la resolución recurrida se ha dictado en ejecución de la sentencia de 8 de julio de 2019, que requirió a la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que dictase nueva resolución en la que ajustara la cuantía de la sanción al período acreditado de participación de la entidad recurrente en la infracción que se le imputaba, limitándolo al comprendido desde febrero a julio de 2011 y febrero a junio de 2013.

Por lo tanto, no cabe en este trámite, plantear otras cuestiones distintas a la cuantificación de la multa impuesta, ni el fallo puede tener otro alcance que confirmar lo actuado por la CNMC en ejecución de la referida sentencia o, por el contrario, anularlo, con el efecto de que se proceda nuevamente a cuantificar la multa, pero sin que en ningún caso puedan verse afectadas cuestiones ya decididas de modo firme en la sentencia, como son la comisión de la infracción o la responsabilidad de la empresa actora.

De este modo, lo que debe comprobar la Sala es si, atendido el concreto contenido de la resolución recurrida, y los motivos de impugnación que se formulan en la demanda, la cuantificación de la multa llevada a cabo por la CNMC en ejecución de la sentencia resulta o no conforme a derecho.

No obstante, como la sentencia de 8 de julio de 2019 exigía a la CNMC el dictado de una nueva resolución en la que ajustase la cuantía de la sanción al período acreditado de participación de la entidad recurrente en la infracción, la Sala planteó a las partes, al amparo de lo establecido en el artículo 33.2 de la LJCA y con suspensión del señalamiento acordado, la relevancia que había de atribuirse al hecho de que no se hubiera dado previo traslado para alegaciones a la entidad sancionada antes de dictarse la resolución que aquí se recurre. Y ello a la vista de la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en sentencias, entre otras, de 5 de marzo de 2020 -rec 1957/2019- y de 4 de octubre de 2019 -rec 4691/2019-, que declaran, en cuanto aquí interesa, lo siguiente:

"El cumplimiento de la sentencia que anula la resolución sancionadora únicamente en lo relativo a la cuantía de la multa no exige que se inicie y tramite un nuevo procedimiento administrativo cuando la propia sentencia deja señalados, de acuerdo con lo debatido el proceso, los criterios y pautas para la cuantificación de la multa. El trámite de audiencia previo al dictado de este acto de ejecución únicamente será necesario en caso de que el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia requiriese abordar cuestiones no debatidas en el proceso o la realización de operaciones en las que hubiese algún margen de apreciación, no delimitado en la sentencia pues sólo en ese caso la omisión del trámite de audiencia podría causar indefensión a la parte interesada".



Para verificar la necesidad o no del trámite de audiencia habrá que revisar si la correcta ejecución de la sentencia impone la realización de alguna de las dos operaciones mencionadas que precisen de la intervención del sancionado para evitar su indefensión.

SEXTO.-Ha de tenerse en cuenta que la resolución sancionadora inicial de 5 de marzo de 2015 seguía los parámetros de cuantificación de la multa establecidos en los artículos 63 y 64 de la LDC, y ello conforme a la interpretación marcada por la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015, rec. 2872/2013, de constante referencia en esta materia.

Es especialmente significativa, por afectar al parámetro de la duración de la infracción, que es el que en nuestro caso resultó corregido, la consideración contenida en el fundamento de derecho 7.3 de la citada resolución:

"En segundo lugar, el artículo 64.1.d) de la LDC se refiere la duración de la conducta. Aunque la duración servirá como parámetro de individualización (ya que no es igual en cada uno de los sujetos declarados responsables), conviene que este factor guíe también la graduación general del reproche sancionador para todas las empresas, pues la duración general de la conducta revela asimismo en cierta medida su alcance (art. 64.1.c) y efectos (art. 64.1.e). A este respecto se ha acreditado que la conducta ha tenido lugar, con carácter general (sin perjuicio, se insiste, de la concreta modulación que este factor debe recibir en la duración imputada a cada empresa), desde el año 2011 hasta junio de 2013, para los concesionarios de la zona de Madrid, y durante el año 2011 para los concesionarios de la zona de Barcelona. Cabe también advertir que la conducta, aunque tiene el carácter de continuada, no tiene la misma intensidad acreditada a lo largo de todo el periodo imputado".

Así como el añadido del fundamento 7.4, en el que se razona lo siguiente:

"En primer lugar, con base en el artículo 64.1.a) de la LDC , conviene tomar en consideración la dimensión de la actuación de la empresa en el mercado afectado por la infracción. Las empresas responsables han sido requeridas para que aporten el valor del mercado afectado por la conducta, esto es, el valor correspondiente a la distribución de varios modelos (Defender, Freelander, Discovery, Range Rover, Range Rover Sport y Range Rover Evoque) de la marca Land Rover (canales particulares), durante el periodo infractor imputable a cada empresa".

Es decir, la resolución inicial destaca la relevancia del período temporal a los efectos de la cuantificación de la multa por cuanto el valor del mercado afectado por la conducta que ha de tomarse en consideración es el que se corresponde con el período infractor imputable a cada empresa.

Es más, identifica el valor de mercado con "... el valor correspondiente a la distribución de varios modelos (Defender, Freelander, Discovery, Range Rover, Range Rover Sport y Range Rover Evoque) de la marca Land Rover (canales particulares), durante el periodo infractor imputable a cada empresa".

Y, de hecho, destaca que "Las empresas responsables han sido requeridas para que aporten el valor del mercado afectado por la conducta"

Por tanto, y siguiendo el criterio que acoge la propia resolución, la reducción del período infractor para ejecutar la sentencia de 8 de julio de 2019 requiere sin duda de una operación de apreciación por parte de la CNMC en la que se hace necesaria la intervención de la empresa afectada, con arreglo a la doctrina del Tribunal Supremo a la que nos hemos referido antes. Y ello porque resulta imprescindible determinar el valor de distribución de los cuatro modelos de la marca Land Rover en el nuevo, y reducido, período infractor, como criterio de cuantificación de la multa.

Antes de dictarse la resolución de 23 de marzo de 2022 aquí recurrida, no se requirió a la empresa sancionada para que aportase el valor de mercado afectado, como sí se hizo con carácter previo al dictado de la de 5 de marzo de 2015.

Por otra parte, la nueva resolución se limitó a justificar la multa de este modo:

"En la resolución de 5 de marzo de 2015 se consideró que el volumen de ventas afectado por la infracción se elevó a 6.804.772 euros. Al excluir todo el año 2012 y los meses de agosto a diciembre de 2011, el nuevo VNMA sería de 2.299.057 euros. La sanción, conforme a la Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 18 de julio de 2019 , queda reducida a 158.384 euros"

Se desconoce, por no explicarlo la resolución recurrida, cómo ha conocido el volumen de ventas del período afectado fijado en la sentencia que se viene a ejecutar, ni por qué la nueva sanción se fija en 158.384 euros.

En cualquier caso, es evidente que la CNMC ha llevado a cabo para fijar la nueva cuantía de la multa alguna "operación de apreciación", desconocida, por la que, a partir de las cifras señaladas, que se ignora también



de donde proceden pero que no han sido proporcionadas por la empresa afectada, determina el importe de la sanción.

Además, creemos que resulta imprescindible para adecuar la multa a la duración de la conducta que el órgano sancionador aprecie las concretas circunstancias que concurren en el nuevo período infractor en la medida en que la densidad antijurídica de la conducta a la que alude la resolución de 5 de marzo de 2015, en los términos de la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015, puede no ser lineal a lo largo de todo el período inicialmente atribuido.

En estas circunstancias, entiende la Sala que la aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo exige que, antes de proceder a cuantificar la multa, la CNMC dé trámite de audiencia a la empresa sancionada a fin de que pueda hacer las alegaciones que considere oportunas.

A esta conclusión no se oponen las alegaciones del Abogado del Estado formuladas con ocasión del trámite de audiencia abierto al amparo del artículo 33.2 de la LJCA, en las que destaca que no se ha invocado indefensión por parte de la empresa afectada, recordando que la omisión del trámite de audiencia solo puede tener efectos anulatorios cuando se haya vulnerado el derecho de defensa.

En realidad, la entidad actora sí denuncia indefensión en sus alegaciones, pues no pudo exponer las circunstancias anteriores que inciden en la determinación del volumen de negocio resultante del nuevo período infractor e ignora cómo puede la CNMC haber tomado por base el valor correspondiente a la distribución de los modelos Defender, Freelander, Discovery, Range Rover, Range Rover Sport y Range Rover Evoque) de la marca Land Rover (canal particulares), durante el nuevo período infractor cuando no lo proporcionó la empresa, ni existen datos en el expediente que permitan conocer dicho valor

SÉPTIMO.-Procede, en consecuencia, la estimación parcial del recurso a los efectos de acordar la anulación de la resolución recurrida con retroacción del procedimiento a fin de que, previa audiencia de la entidad recurrente se determine el volumen de negocio del mercado afectado por la infracción con arreglo al período infractor declarado y tras la aplicación del resto de criterios del art. 64 LDC se dicte resolución en la que se fije nuevamente la cuantía de la multa.

OCTAVO.-En el presente procedimiento, no ha lugar a hacer pronunciamiento sobre pago de costas procesales como consecuencia de la estimación parcial del recurso.

FALLAMOS

ESTIMAR en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. David García Riquelme, en nombre y en representación de **BRUSELAS MOTOR**, contra la resolución de la CNMC de 23 de marzo de 2022, rectificada mediante Acuerdo de rectificación de errores del Consejo de la CNMC de fecha 18 de mayo de 2022, dictada en ejecución de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de julio de 2019 (rec. 310/2015), resolución que anulamos para que, por la CNMC, previa audiencia de la recurrente recalcule el importe de la sanción en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho Séptimo de la presente sentencia.

Sin hacer pronunciamiento sobre pago de costas procesales.

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, debiendo 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.