

## **RESOLUCIÓN** **(S/Ref. Expte. R/0027/09, Transitarios 4)**

### **CONSEJO**

Don Luis Berenguer Fuster, Presidente  
Don Fernando Torremocha y García Sáenz, Vicepresidente  
Don Emilio Conde Fernández-Oliva, Consejero  
Don Miguel Cuerdo Mir, Consejero  
Doña Pilar Sánchez Núñez, Consejera  
Don Julio Costas Comesaña, Consejero  
Doña María Jesús González López, Consejera  
Doña Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera

En Madrid, a 24 de noviembre de 2009

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, el Consejo), con la composición antedicha, y siendo Ponente la Consejera D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez, ha dictado la siguiente RESOLUCION en el Expediente R/0027/09 por la que se resuelve el recurso interpuesto con fecha 2 de noviembre de 2009 por [...] y [...], en nombre y representación de DHL EXPRESS BARCELONA SPAIN, S.L. (en adelante, DHL), contra la Decisión de la Dirección de Investigación de la CNC de 29 de octubre de 2009 denegando la prórroga del plazo solicitada para responder al Pliego de Concreción de Hechos en el expediente S/0120/08, Transitarios.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

1.- Con fecha 21 de octubre de 2009 la Dirección de Investigación (en adelante, DI) notificó a DHL, así como al resto de empresas imputadas, el Pliego de Concreción de Hechos (en adelante, PCH), formulado en el expediente S/90120/08, Transitarios, indicando en dicha notificación que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50.3 de la LDC y en los artículos 33.1 y 50.5 del RDC, los interesados tenían un plazo de quince días para contestarlo y, en su caso, proponer las pruebas que considerasen pertinentes. Junto con el PCH se le facilitó a DHL una copia del expediente en un CD con la totalidad de los documentos de los que la representación legal podía obtener copia, incluyendo la documentación anexa a las solicitudes de clemencia considerada como no confidencial.

2.- El 29 de octubre de 2009 tuvo entrada en la CNC la solicitud de DHL de prórroga del plazo para presentar alegaciones al PCH, alegando que la extensión del mismo y el elevado número de datos y documentos a contrastar y analizar hacían inviable que DHL, en el plazo concedido, pudiese preparar adecuadamente su respuesta a

los cargos que se le imputaban en el PCH, por lo que solicitaba una extensión del plazo de 15 días adicionales.

3.- En esa misma fecha de 29 de octubre de 2009, la DI, considerando que los representantes legales de DHL habían tenido acceso al expediente cuantas veces habían estimado oportuno con anterioridad a la notificación del PCH -habiendo tomado vista los días 23 de marzo y 30 de junio de 2009 y obtenido copia de todos los documentos solicitados-, que, asimismo, el día 23 de octubre de 2009 habían tomado vista nuevamente, teniendo acceso a la información indicada en el art. 51.3 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), y que el momento en que se encontraba el expediente aconsejaba la celeridad en su tramitación, acordó la denegación de la solicitud de ampliación de plazo, de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4.- El 2 de noviembre de 2009 tuvo entrada en la CNC el recurso interpuesto por DHL contra la precitada denegación por considerar que dificultaba el ejercicio de sus derechos de defensa, lo que, a su juicio, constituiría una violación de un derecho fundamental reconocido en el ordenamiento jurídico español y por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Por ello, DHL solicitaba del Consejo de la CNC que admitiera a trámite su recurso, procediera a la anulación de la Decisión de la DI de 29 de octubre de 2009 y se le concediera una prórroga del plazo de dos semanas adicionales para responder al PCH notificado a dicha empresa, a fin de poder ejercitar efectivamente sus derechos de defensa.

5.- Conforme a lo ordenado en el artículo 24 del RDC, el 5 de noviembre, la DI remitió informe sobre el recurso en cuestión.

6.- El Consejo deliberó y falló el asunto en su reunión de 18 de noviembre de 2009.

7.- Es interesado DHL EXPRESS BARCELONA SPAIN, S.L.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO.- Objeto del recurso y pretensiones del recurrente**

Se promueve el presente recurso contra el Acuerdo de la Dirección de Investigación de 29 de octubre de 2009 por el que se deniega la prórroga del plazo solicitada por DLH para responder al Pliego de Concreción de Hechos en el expediente sancionador S/0120/08, Transitarios.

Sentado lo anterior, analizaremos los argumentos contenidos en el escrito de recurso presentado ante el Consejo, a la vista de los cuales parece que la pretensión anulatoria de la actuación de la Dirección de Investigación se funda en las siguientes alegaciones:

1. En primer lugar, considera la empresa recurrente que la actuación de la DI dificulta sobremanera el ejercicio de sus derechos de defensa.
2. En segundo término, manifiesta que la actuación recurrida constituye una manifiesta vulneración de un derecho fundamental reconocido tanto por el ordenamiento jurídico español como por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

## **SEGUNDO.- Régimen jurídico de la ampliación de plazos**

La regulación de la ampliación de plazos de los procedimientos administrativos viene contenida, con carácter general, en el artículo 49.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), de aplicación supletoria conforme a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC). El citado precepto, otorga a la Administración la potestad de conceder ampliación de los plazos establecidos, pero no le obliga a ello. En concreto, señala que *“La Administración, salvo precepto en contrario, **podrá** conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero”*.

Del enunciado de éste artículo y su conexión con las restantes previsiones que en materia de procedimiento se contienen en los citados textos legales, podemos extraer una serie de notas que, sin lugar a dudas, definen el régimen jurídico al que debe someterse la Administración a la hora de acordar una ampliación de plazo. Tales notas son las siguientes:

(i) Estamos ante una facultad estrictamente discrecional de la CNC, como corrobora la interpretación literal del artículo 49.1 de la LRJAP-PAC cuando señala que la ampliación de plazos *“podrá”*, que no deberá, acordarse. Es decir, a diferencia de lo que ocurre con las actuaciones de carácter reglado, la Administración no está obligada a conceder automáticamente la ampliación de plazo que se solicite, sino que tiene un margen de apreciación que, como veremos, esta necesariamente condicionado por la excepcionalidad de dicho trámite.

En este sentido, el enunciado del precepto de la LRJAP-PAC previamente mencionados evidencia que la concesión de la ampliación debe ser interpretada y aplicada por la Administración con carácter restrictivo.

(ii) No es un derecho de los interesados que la CNC está obligada a acordar por la mera solicitud. Por el contrario, lo que constituye una obligación para todo el que interviene en un procedimiento administrativo es el cumplimiento de los plazos establecidos para cada trámite, tal y como resulta de lo dispuesto por el artículo 47 de la LRJAP-PAC cuando señala que *“Los términos y plazos establecidos en ésta u*

*otras Leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos”.*

Partiendo de esta apreciación, en caso de que el órgano administrativo competente optara por una ampliación de plazo, ésta ha de estar plenamente justificada puesto que constitucionalmente (artículo 103.1 CE) la Administración está supeditada al principio de eficacia y por lo tanto ha de resolver y cumplir los plazos legalmente establecidos en interés precisamente de los administrados

(iii) Según lo dispuesto por el artículo 49.1, la concesión de la ampliación tiene carácter excepcional, siendo necesario que concurran determinadas circunstancias que lo aconsejen y así se acredite por quién lo solicite. Evidentemente, la excepcionalidad de las circunstancias queda sometida a la apreciación del órgano que tramita el procedimiento.

(iv) La denegación de una ampliación de plazo no puede suponer vicio alguno del procedimiento en que se solicite, puesto que para el ejercicio del derecho la ley ya establece un plazo concreto, que es el que, con carácter general, se considera pertinente para que el interesado pueda manifestar lo que a sus intereses convenga.

### **TERCERO. Inadmisibilidad del recurso por ausencia de los requisitos del artículo 47 de la LDC**

Una vez delimitado el régimen jurídico de la ampliación de plazos, y entrando propiamente en el análisis del recurso objeto del presente expediente, el Consejo considera que el mismo debe ser inadmitido por los dos motivos que, a continuación, pasamos a exponer.

- En primer lugar, porque la normativa procedimental general en el ámbito administrativo, la LRJAP-PAC, establece con meridiana nitidez en su artículo 49.3 que *“los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recursos”*.

La rotundidad del precepto, aplicable supletoriamente ante la ausencia de mención a la cuestión en la LDC, debiera conducir de plano a la inadmisión del presente recurso sin efectuar mayores consideraciones, puesto que nos encontramos ante un acto que, por disposición de la Ley, no es recurrible.

En cualquier caso, aún cuando no fuera aplicable directamente, si nos atenemos a los criterios contenidos en el artículo 3 del Código Civil, el hecho de que la Ley 30/92, como ley general, excluya la posibilidad de recurso contra las decisiones sobre ampliación de plazo constituye un antecedente y, por lo tanto, un claro elemento interpretativo que evidencia la nula incidencia que, desde el punto de vista

de los derechos del interesado, el legislador ha atribuido a la denegación de solicitudes de esta naturaleza.

- En segundo término, entiende el Consejo que no procede la admisión del presente recurso por no concurrir los requisitos exigidos por el previamente citado 47 de la LDC, que reserva dicha posibilidad únicamente a aquellos actos de la DI que *“produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”*.

Respecto a la indefensión alegada, único de los dos motivos en que DHL funda su escrito de recurso, cabe traer aquí la doctrina del Tribunal Constitucional reiteradamente expuesta por el Consejo de la CNC, entre otras muchas, en sus Resoluciones de 3 de febrero de 2009 [Exptes. R/0008/08 (Transitorios 1) y R/0009/08 (Transitorios 2)], en la que se declara lo siguiente: *“El Tribunal Constitucional tiene establecido que «por indefensión ha de entenderse el impedir a una parte en un proceso o procedimiento, toda vez que las garantías consagradas en el artículo 24.1 de la Constitución Española son también aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, el ejercicio del derecho de defensa, privándole de ejercitar su potestad de alegar y justificar sus derechos e intereses», señalando que la «indefensión supone una limitación de los medios de defensa producida por la indebida actuación de los órganos correspondientes». Que la indefensión a la que se refiere el art. 24.1 C.E. es sólo aquella que produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa de la parte. Es decir, la Jurisprudencia Constitucional se ha orientado a una definición de carácter realista, estimando que «no se da indefensión cuando ha existido la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos, o cuando no se ha llegado a producir efectivo y real menoscabo del derecho de defensa» (STC 71/1984, 64/1986).”*

Pues bien, el primero de los argumentos por los que el Consejo entiende que no cabe apreciar el vicio invocado por la recurrente es el relativo a que, como bien declara Jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas en su sentencia de 7 de febrero de 2007 (recurso de casación nº 6456/2002), tratándose de actos administrativos, la protección inherente al derecho fundamental reconocido en el artículo 24 CE solo opera en relación a los que tengan un contenido sancionador y solo podrá ser invocada respecto a actos definitivos, y que por esta razón tengan en sí mismos un efectivo contenido sancionador.

Aplicada esta previsión al caso que nos ocupa, es evidente que la alegación de indefensión en relación con un acto que, como ocurre con la denegación de una ampliación de plazo, es de mero trámite, resulta absolutamente improcedente.

En cualquier caso, y aunque a efectos meramente dialécticos pudiera obviarse el argumento precedente, entiende el Consejo que tampoco cabría apreciar la alegación de indefensión planteada por la recurrente por tres motivos:

(i) En primer lugar, porque difícilmente la actuación de la CNC puede causar indefensión cuando se ha limitado a respetar los límites establecidos por ley para

cada uno de los trámites de un procedimiento. Debe reiterarse a este respecto que para el ejercicio de derechos y cumplimiento de trámites la ley ya establece unos plazos que el legislador ha considerado suficientes, de suerte que solo cuando existe una razón lo bastante poderosa para su concesión, se puede acordar la ampliación de aquéllos. Como veremos, no ese no es el caso en el expediente sancionador S/0120/08, Transitarios.

(ii) En segundo término, tampoco cabe alegar indefensión cuando durante la tramitación del expediente y hasta la notificación del PCH, la recurrente ha tenido acceso cuantas veces ha considerado oportuno a la totalidad del expediente, lo que le ha permitido ir obteniendo los elementos de juicio necesarios para formular alegaciones al PCH.

En efecto, durante el tiempo transcurrido desde la incoación hasta la emisión del PCH, la recurrente ha podido analizar toda la información obtenida en las ocasiones que tomó vista del expediente (23 de marzo y 30 de junio de 2009) y alegar lo que considerase oportuno en relación con ella.

Es más, desde el 17 de noviembre de 2008, fecha de incoación del expediente sancionador, el recurrente ha podido preparar su defensa pues, por un lado, conocía desde entonces, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, el objeto sobre el que versaba la investigación y las posibles sanciones aplicables en su caso y, por otro, ha tenido pleno acceso al expediente y los documentos incorporados, y ha podido hacer cuantas alegaciones estimara convenientes y proponer pruebas.

La obtención de información se ha completado con el acceso expediente del 23 de octubre de 2009, cuando tomó vista de las declaraciones realizadas por los solicitantes de clemencia realizadas. En efecto, tras la notificación del PCH, se le facilitó a DHL una copia del expediente en un CD con la totalidad de los documentos de los que la representación legal podía obtener copia, incluyendo la documentación anexa a las solicitudes de clemencia considerada como no confidencial, tomando vista el representante legal de DHL el de las declaraciones realizadas por los solicitantes de clemencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 51.3 del RDC.

Es más, tras la denegación de la ampliación de plazo solicitada el representante legal de DHL ha vuelto a tomar vista de las declaraciones realizadas en el ámbito de las solicitudes de clemencia presentadas en el expediente de referencia el pasado 3 de noviembre de 2009.

(iii) Por último, no cabe apreciar indefensión ya que, tratándose el PCH de uno de los trámites iniciales del procedimiento, el recurrente mantiene incólume su posibilidad de presentar alegaciones y proponer pruebas antes de su conclusión –el

art. 50.4 LDC prevé un nuevo plazo de 15 días para formular alegaciones a la propuesta de resolución.

En idéntico sentido al aquí expuesto, se ha pronunciado este Consejo en diversas ocasiones, destacando la recentísima Resolución de 12 de noviembre de 2009, recaída en el expediente S/0037/08, Compañías de Seguro Decenal, en la que con absoluta claridad se declara lo siguiente:

*“(...) en lo que respecta a las alegaciones de indefensión por la conducta de la DI de no conceder ampliación de los plazos de 15 días que dispone la Ley 15/2007 para que las partes contesten al PCH y a la PR, el Consejo ha tenido la oportunidad de reiterar en resoluciones anteriores que la ampliación por la DI del plazo legal de 15 días para formular alegaciones al PCH o a la PR no es un derecho del administrado sino una potestad discrecional de la CNC, como ratifica el art. 49.3 de la Ley 30/1992 al disponer que los acuerdos sobre ampliación de plazos o su denegación no son susceptibles de recurso. Por ello el acuerdo de la DI de denegación de la solicitud de ampliación del plazo para formular alegaciones no puede generar nunca indefensión, máxime cuando las imputadas han tenido acceso a la información obrante en el expediente desde su incoación, y en el PCH quedan definidos los hechos (con cita de los folios correspondientes del expediente) en base a los cuales se imputa la conducta, facilitando con ello el ejercicio de su defensa a través de las alegaciones. En definitiva, las partes no han dispuesto de sólo 15 días para analizar el expediente administrativo, sino de todos los meses que ha durado la instrucción del expediente desde su incoación, así como una doble oportunidad de formular alegaciones (al PCH y a la PR) que no existe en otros procedimientos de competencia, como el comunitario donde las partes sólo pueden alegar al Pliego de Cargos de la Comisión Europea”.*

Respecto al segundo de los requisitos exigidos por el artículo 47 de la LDC, es decir, que el acto recurrido pueda ocasionar perjuicio irreparable, la ausencia de alegación al respecto por parte de la recurrente hace innecesario cualquier pronunciamiento al respecto por parte de este Consejo.

En conclusión, el Consejo de la CNC entiende que debe ser inadmitido el recurso examinado en la presente resolución puesto que, como se ha razonado a lo largo del presente fundamento, la denegación de la ampliación del plazo en cuestión no ha generado situación de indefensión para la empresa afectada ni causa perjuicios irreparables a sus derechos o intereses legítimos como ha quedado fehacientemente demostrado de los hechos y argumentos anteriormente expuestos.

Vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, **EL CONSEJO**

**RESUELVE**

**ÚNICO.-** Inadmitir el recurso interpuesto por los representantes de DHL EXPRESS BARCELONA SPAIN, S.L. contra la Decisión de la Dirección de Investigación de 29 de octubre de 2009 denegando la prórroga del plazo solicitada para responder al Pliego de Concreción de Hechos del expediente sancionador S/0120/08, Transitarios, que se instruye contra la misma.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación y notifíquese al recurrente, 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 su notificación.



