

COMUNICACIÓN SOBRE TERMINACIÓN CONVENCIONAL DE EXPEDIENTES SANCIONADORES

I. ALCANCE DE LA COMUNICACIÓN

- (1) La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante LDC), regula en su artículo 52 la terminación convencional como forma de resolución del procedimiento sancionador en materia de conductas prohibidas. Adicionalmente, el artículo 39 del Reglamento de Defensa de la Competencia (en adelante RDC), aprobado por el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, desarrolla lo previsto en el mencionado artículo 52 LDC.
- (2) La Disposición adicional tercera de la LDC establece que la Comisión Nacional de la Competencia (en adelante CNC) podrá publicar Comunicaciones aclarando los principios que guían su actuación en aplicación de la misma Ley. En las Comunicaciones que se refieran a los artículos 1, 2 y 3 LDC, será oído el Consejo de Defensa de la Competencia, en el que están representadas, entre otras, las autoridades de competencia de las Comunidades Autónomas.
- (3) Mediante esta Comunicación sobre terminación convencional, la CNC busca establecer unas Directrices que, con carácter general, guíen la actuación de la CNC y al mismo tiempo sirva a las empresas sobre cómo proceder a la hora de solicitar y tramitar la terminación convencional de sus expedientes sancionadores.
- (4) De esta manera, se mejora la transparencia y la previsibilidad de los supuestos y trámites para la resolución mediante terminación convencional de un expediente sancionador, favoreciendo la seguridad jurídica de los operadores económicos.
- (5) La presente Comunicación es de aplicación a la terminación convencional de los procedimientos sancionadores incoados por infracción de los artículos 1, 2 y/o 3 LDC y, en su caso, de los artículos 101 y/o 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).
- (6) A la luz de la experiencia acumulada durante la aplicación de esta Comunicación, la CNC podrá revisar la misma transcurrido un plazo de dos años desde su primera aplicación.

II. EL OBJETO DE LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL EN LA LDC

- (7) La resolución de un expediente sancionador mediante terminación convencional constituye una forma de finalizar un procedimiento sancionador incoado por una posible infracción sustantiva de la legislación de defensa de la competencia, es decir, por infracción de los artículos 1, 2 y/o 3 LDC y, en su caso, de los artículos 101 y/o 102 TFUE. Por tanto, la terminación convencional no alcanza a otros expedientes sancionadores de la CNC incoados por el resto de infracciones de la LDC.

- (8) La LDC establece la prohibición de determinadas conductas anticompetitivas y regula el procedimiento sancionador de las mismas. La forma normal de terminación de estos expedientes sancionadores es el pronunciamiento expreso por parte del Consejo de la CNC sobre el fondo del asunto, declarando acreditada o no acreditada una infracción de los artículos 1, 2 y/o 3 LDC y, en su caso, de los artículos 101 y/o 102 TFUE.
- (9) Sin perjuicio de ello, la norma prevé la posibilidad de la terminación convencional del expediente. Se trata de una forma atípica de finalización del expediente sancionador, en la que la CNC resuelve poner fin al procedimiento sancionador haciendo vinculantes unos compromisos ofrecidos voluntariamente por el presunto infractor, sin necesidad de que se produzca una declaración sobre la acreditación de la infracción, ni consiguientemente, se imponga una sanción.
- (10) El objeto de la terminación convencional es doble. Por un lado, se busca lograr un restablecimiento rápido de las condiciones de competencia que se han puesto en riesgo con las conductas restrictivas detectadas, mediante unos compromisos que resuelvan los problemas de competencia o eliminen las restricciones de competencia injustificadas, salvaguardando el bienestar de los consumidores y el interés público. Por otro lado, permite cumplir con el principio de eficacia administrativa, posibilitando una utilización más adecuada de los recursos de la CNC, al facilitar una reducción de los trámites de instrucción y un acortamiento de los plazos de resolución del expediente sancionador en el que se acuerda la terminación convencional.
- (11) Por estos motivos, con carácter general, la terminación convencional de los expedientes sancionadores es más factible cuanto antes se presente en la fase de instrucción de los mismos, en la medida que conforme haya una mayor convicción fundada de la comisión de una infracción, más difícil es que la CNC observe y justifique que se salvaguarda el interés público sin necesidad de sancionar una conducta infractora. Además, cuanto más avanzada está la fase de instrucción de un expediente, más desdibujado queda el efecto de satisfacción del interés público que se obtiene mediante la pronta finalización del expediente y que permite una rápida implementación de los remedios que ponen fin a la situación de restricción de la competencia detectada.
- (12) Adicionalmente, en principio la terminación convencional no será admisible en los casos en que por norma general no existen compromisos viables a los efectos del artículo 52 de la LDC, bien de cara a resolver los efectos sobre la competencia de las conductas investigadas o bien para garantizar suficientemente el interés público.
- (13) Asimismo, a fin de salvaguardar el carácter disuasorio de la normativa de competencia, incluso aceptando la terminación convencional de un expediente sancionador y no pronunciándose sobre la acreditación de la infracción de la LDC, la CNC podrá entrar a valorar en la propia resolución de terminación convencional la compatibilidad con la normativa de competencia de las conductas analizadas.
- (14) Los compromisos que pueden dar lugar a la terminación convencional de un expediente sancionador podrán ser de comportamiento o estructurales, así como

una mezcla de ambos tipos. Por ejemplo, compromisos de modificación de una conducta, de terminación de determinados acuerdos, de eliminación de cláusulas de acuerdos, contratos o estatutos, de desinversión, de no intervención en algunas actividades económicas, etc.

- (15) Por último, hay que tener en cuenta que la terminación convencional es una forma de finalización del expediente sancionador distinta del acuerdo transaccional de la normativa comunitaria¹, que no encuentra reflejo en la regulación española de competencia.

III. ¿EN QUÉ CASOS PROCEDE LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL?

- (16) Para acordar el inicio de las actuaciones tendentes a la terminación convencional de un expediente sancionador y para aceptar finalmente los compromisos presentados la CNC aplicará los criterios que se exponen a continuación.
- (17) Conviene recordar que las decisiones de inicio y aceptación tienen un carácter discrecional para la CNC, y que cada expediente sancionador presenta sus propias especificidades, por lo que la CNC debe aplicar caso a caso el margen de apreciación del que dispone.
- (18) La **decisión de iniciar** las actuaciones tendentes a la terminación convencional corresponde a la Dirección de Investigación² de la CNC, previa propuesta de los presuntos autores de las conductas prohibidas.
- (19) Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección de Investigación podrá invitar a los presuntos autores a solicitar el inicio de la terminación convencional, si estima que las circunstancias del caso aconsejan la terminación convencional del mismo. Por regla general, esta invitación se produciría simultáneamente a la incoación del expediente sancionador, aunque también podría producirse con posterioridad a dicha incoación.
- (20) En este sentido, a la hora de adoptar la decisión de iniciar las actuaciones tendentes a la terminación convencional se tiene en cuenta que la misma permita un ahorro de trámites de instrucción y acortar los plazos de resolución del expediente, a fin de posibilitar una rápida implementación de los remedios que ponen fin a la situación de restricción de la competencia detectada. Por este motivo, la CNC valorará muy positivamente que la propuesta de terminación convencional se presente cuanto antes una vez incoado el expediente sancionador, con el fin de que permita garantizar el interés público que reclama el art. 52 de la LDC.

¹ El acuerdo transaccional previsto en el Reglamento (CE) nº 622/2008, de la Comisión, de 30 de junio de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 773/2004 en lo que respecta al desarrollo de los procedimientos de transacción en casos de cártel.

² Artículo 39.1 RDC: “[...] la Dirección de Investigación podrá acordar, a propuesta de los presuntos autores de las conductas prohibidas, el inicio de las actuaciones tendentes a la terminación convencional de un procedimiento sancionador en materia de acuerdos y prácticas prohibidas. [...]”

- (21) Asimismo, para adoptar esta decisión de inicio, la Dirección de Investigación tiene en cuenta diversos factores, tanto de carácter sustantivo como de procedimiento, que son relevantes de cara a la salvaguarda de los criterios de admisibilidad de una terminación convencional recogidos en el art. 52 LDC, concretamente, la resolución de los efectos sobre la competencia y la garantía del interés público.
- (22) En lo que respecta a las cuestiones de procedimiento, por norma general la Dirección de Investigación acordará el inicio de la terminación convencional cuando:
- El solicitante del inicio de las actuaciones tendentes a la terminación convencional se haya puesto en contacto previo con la Dirección de Investigación para explorar la posibilidad de la terminación convencional del expediente sancionador.
 - La solicitud se produzca antes de la finalización del plazo de alegaciones al pliego de concreción de hechos previsto en el artículo 50.3 LDC.
 - Esta solicitud contenga las líneas generales de los compromisos que el presunto infractor estaría dispuesto a presentar, así como una justificación de por qué estos compromisos se consideran adecuados y suficientes para posibilitar la terminación convencional del expediente sancionador.
- (23) En lo que se refiere a los aspectos sustantivos, por norma general NO se acordará el inicio de la terminación convencional cuando:
- Se investigue:
 - una conducta que se agota en sí misma.
 - una infracción del artículo 1 LDC en relación con un cártel,
 - Las conductas investigadas hayan tenido efectos irreversibles sobre la competencia durante un periodo de tiempo significativo o hayan afectado a una parte sustancial del mercado.
 - El/los presunto/s infractor/es hayan sido declarados con anterioridad por la CNC u otra autoridad de defensa de la competencia responsables de una práctica prohibida por conductas similares, o cuando hubieran sido parte de una terminación convencional previa por prácticas similares.
 - La no continuación del procedimiento sancionador ponga en riesgo la eficacia y el carácter disuasorio de la normativa de competencia. En particular, cuando la CNC estime necesario que exista un pronunciamiento expreso de infracción de la normativa de competencia.
- (24) Por otra parte, de cara a la aceptación de los **compromisos propuestos**, y a los efectos de que se cumpla el requisito legal de que los compromisos resuelvan los efectos sobre la competencia, la CNC valorará que las propuestas cumplan los siguientes requisitos:
- Los compromisos presentados efectivamente resuelvan de manera clara e inequívoca los problemas de competencia detectados.

- Esos compromisos puedan implementarse de manera rápida y efectiva.
- La vigilancia del cumplimiento y de la efectividad de los compromisos sea viable y eficaz.

IV. ¿CÓMO SE TRAMITA LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL?

IV.1. Inicio

- (25) Una vez incoado un expediente sancionador, cualquiera de los presuntos infractores puede solicitar a la Dirección de Investigación el inicio de las actuaciones tendentes a su terminación convencional.
- (26) Como se ha señalado anteriormente, la probabilidad de que una solicitud de terminación pueda prosperar será mayor cuanto antes se presente y, en particular, deberá producirse por norma general antes de la finalización del plazo de alegaciones al pliego de concreción de hechos previsto en el artículo 50.3 LDC.
- (27) Para realizar esta solicitud, no es necesario que concurren en la misma todos los presuntos infractores del expediente, si bien la solicitud debe cubrir todas las presuntas conductas prohibidas de las que sea responsable el solicitante e identificadas en la incoación del expediente sancionador o, en su caso, en el correspondiente Pliego de Concreción de Hechos.
- (28) Con carácter previo a la presentación formal de la solicitud de inicio de las actuaciones tendentes a la terminación convencional del expediente sancionador, es recomendable que el presunto infractor se ponga en contacto con la Dirección de Investigación, a fin de plantear las líneas generales de los compromisos que estaría dispuesto a presentar.
- (29) La solicitud de inicio de la terminación convencional debe contener las líneas generales de los compromisos que el presunto infractor estaría dispuesto a presentar, así como una justificación de por qué estos compromisos se consideran adecuados y suficientes para posibilitar la terminación convencional del expediente sancionador.
- (30) Una vez recibida la solicitud formal, la Dirección de Investigación acordará aceptar o denegar motivadamente el inicio de las actuaciones tendentes a la terminación convencional del expediente sancionador.
- (31) El Acuerdo de inicio de las actuaciones tendentes a la terminación convencional del procedimiento sancionador establecerá, con carácter general, un plazo de quince días hábiles para que la parte solicitante presente la primera versión de sus compromisos, salvo que la primera versión de compromisos se haya presentado ya con la solicitud de inicio. Asimismo, en dicho Acuerdo se establecerá la suspensión del cómputo del plazo máximo para el procedimiento sancionador hasta la conclusión de las actuaciones tendentes a la terminación convencional. El Acuerdo será notificado a todos los interesados en el procedimiento.

- (32) La no presentación de primera propuesta de compromisos en el plazo indicado implica el desistimiento de la petición de terminación convencional, la continuación del procedimiento sancionador y el levantamiento de la suspensión del cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador.
- (33) El hecho de que la Dirección de Investigación acuerde iniciar la terminación convencional de un expediente sancionador no implica necesariamente la elevación de una propuesta de terminación convencional al Consejo de la CNC ni impide la continuación del expediente sancionador si la Dirección de Investigación estima que los compromisos finalmente presentados no son proporcionados o suficientes para resolver los efectos sobre la competencia de las conductas investigadas, garantizando el interés público.

IV.2. Tramitación

- (34) Las propuestas de compromisos identificarán los compromisos que se presentan, las partes sometidas a los mismos, su ámbito territorial de aplicación, los plazos de implementación de los mismos y su periodo de vigencia.
- (35) Toda solicitud de confidencialidad en relación con la propuesta de compromisos presentada ante la Dirección de Investigación deberá justificar motivadamente y punto por punto la confidencialidad solicitada, debiéndose aportar adicionalmente una versión no confidencial de la propuesta de compromisos, que podrá ser modificada por la Dirección de Investigación para incluir aquellos datos cuya confidencialidad desestime.
- (36) La Dirección de Investigación dará de forma inmediata traslado de cada propuesta de compromisos al Consejo de la CNC³. Al mismo tiempo, la Dirección de Investigación trasladará la versión no confidencial de los primeros compromisos al resto de presuntos infractores y a los demás interesados en el expediente sancionador, a fin de que puedan alegar lo que crean conveniente, en un plazo de diez días hábiles.
- (37) En lo que se refiere al resto de presuntos infractores del expediente sancionador que también deseen solicitar la terminación convencional del procedimiento, los mismos podrán o bien adherirse a los compromisos presentados, o presentar compromisos propios respecto a las conductas detectadas. En este último caso, los compromisos adicionales seguirán la misma tramitación que los compromisos presentados por la parte que solicitó el inicio de la terminación convencional.
- (38) Adicionalmente, la Dirección de Investigación podrá remitir la versión no confidencial de los compromisos presentados a terceros que no son interesados en el expediente, en el marco de requerimientos de información conforme a lo previsto en el artículo 39.1 LDC, a fin de recabar elementos de valoración sobre la adecuación de dichos compromisos.

³ Artículo 39.2 RDC: “Los presuntos infractores presentarán su propuesta de compromisos ante la Dirección de Investigación en el plazo que ésta fije en el acuerdo de iniciación de la terminación convencional, que no podrá ser superior a tres meses. Dicha propuesta será trasladada al Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia para su conocimiento.”

- (39) Por otra parte, la Dirección de Investigación podrá requerir a la parte que ha presentado compromisos cuantas aclaraciones o modificaciones estime necesarias en relación con los mismos.
- (40) La Dirección de Investigación elevará al Consejo de la CNC la propuesta de terminación convencional prevista en el artículo 39.5 RDC, si entiende que los primeros compromisos presentados son proporcionados y suficientes para resolver los efectos sobre la competencia de las conductas investigadas, garantizando el interés público.
- (41) En caso contrario, la Dirección de Investigación declarará motivadamente la inadecuación de la primera propuesta de compromisos y otorgará a la parte que ha presentado dichos compromisos un plazo de diez días hábiles para presentar una segunda propuesta de compromisos.
- (42) La no presentación de la segunda propuesta de compromisos en el plazo establecido implica el desistimiento de la petición de terminación convencional, la continuación del procedimiento sancionador y el levantamiento de la suspensión del cómputo del plazo máximo para el procedimiento sancionador.
- (43) Si la Dirección de Investigación entiende que los segundos compromisos presentados son proporcionados y suficientes para resolver los efectos sobre la competencia de las conductas investigadas, garantizando el interés público, elevará al Consejo de la CNC la propuesta de terminación convencional prevista en el artículo 39.5 RDC.
- (44) En el caso de que la Dirección de Investigación considere que los segundos compromisos presentados no son proporcionados o suficientes para resolver los efectos sobre la competencia de las conductas objeto de expediente, garantizando el interés público, acordará de forma motivada tener a la parte que ha presentado los compromisos por desistida de su solicitud de terminación convencional, continuándose la tramitación del procedimiento sancionador y reanudándose el cómputo del plazo máximo para la resolución del expediente. Este acuerdo se notificará a todos los interesados en el expediente.

IV.3. Resolución

- (45) Una vez elevada la propuesta de terminación convencional al Consejo de la CNC por parte de la Dirección de Investigación, en los casos en los que se haya incoado también por una infracción de los artículos 101 y/o 102 TFUE en relación con las conductas que son objeto de la terminación convencional, el Consejo de la CNC acordará remitir a la Comisión Europea la propuesta de terminación convencional de la Dirección de Investigación, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 11.4 del Reglamento (CE) nº 1/2003, del Consejo, de 16 de diciembre de 2002.
- (46) En relación con la propuesta de terminación convencional de la Dirección de Investigación, el Consejo de la CNC podrá acordar:
 - Resolver el expediente sancionador por terminación convencional, estimando adecuados los compromisos finalmente presentados.

- Que los compromisos presentados no son proporcionados o no resuelven adecuadamente los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente, garantizando el interés público, instando a la Dirección de Investigación para que continúe la tramitación del procedimiento sancionador.
 - Que se presenten nuevos compromisos que resuelvan los problemas detectados. Sobre estos nuevos compromisos el Consejo resolverá acordando la terminación convencional o instando a la Dirección de Investigación para que continúe la tramitación del procedimiento sancionador.
- (47) Cuando el Consejo de la CNC inste la continuación del procedimiento sancionador, la Dirección de Investigación acordará la reanudación del cómputo del plazo máximo para la resolución del expediente sancionador desde la fecha del acuerdo del Consejo de la CNC, y lo notificará a todos los interesados en el expediente.
- (48) La resolución del Consejo de la CNC mediante la que se finalice el procedimiento por terminación convencional recogerá el contenido mínimo expresado en el artículo 39.6 RDC

IV.4. Vigilancia

- (49) El incumplimiento de la resolución de terminación convencional dará lugar a la adopción de las medidas previstas en el artículo 39.7 RDC.
- (50) En estos casos, la CNC podrá abrir un nuevo procedimiento sancionador con base en los artículos 1, 2 y/o 3 LDC y, en su caso, en los artículos 101 y/o 102 TFUE, contra las mismas conductas que fueron objeto de la terminación convencional.