



Roj: **SAN 1332/2019** - ECLI: **ES:AN:2019:1332**

Id Cendoj: **28079230062019100104**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **26/03/2019**

Nº de Recurso: **496/2015**

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:** 0000496 / 2015

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 04612/2015

**Demandante:** SAFAMOTOR S.A.U.

**Procurador:** D. FRANCISCO JOSÉ ABAJO ABRIL

**Demandado:** COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA

**Codemandado:** SEAT, S.A.

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. RAMÓN CASTILLO BADAL

### **SENTENCIA Nº:**

**Ilma. Sra. Presidente:**

D<sup>a</sup>. BERTA SANTILLAN PEDROSA

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a veintiseis de marzo de dos mil diecinueve.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. 496/15 promovido por el Procurador D. Francisco José Abajo Abril, actuando en nombre y representación de **SAFAMOTOR S.A.U.** contra la resolución de 28 de mayo de 2015, del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, mediante la cual se le impuso una sanción de multa de 841.271 euros por la comisión de una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia .

Habiendo 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 oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando de ésta Sala, se dicte sentencia por la que se acuerde estimar el presente recurso Contencioso- Administrativo y en consecuencia:

" 1º.- *DECLARE NULA, ANULE O REVOQUE Y DEJE SIN EFECTO, TOTAL O PARCIALMENTE, la Resolución del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 28 de mayo de 2015 (Expediente NUM000 , Concesionarios AUDI/SEAT/VW), por la que se declara acreditada la realización por parte de SAFAMOTOR, S.A.U., de una conducta restrictiva de la competencia prohibida por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia , consistente en la supuesta participación continuada en el cártel de concesionarios de las marcas Audi y Volkswagen en la "Zona Andalucía", entre febrero de 2010 y junio de 2013, y se acuerda imponer una multa de 841.271 euros a SAFAMOTOR, S.A.U.*

2º.- *Subsidiariamente, y para el sólo caso de no estimarse la anterior pretensión, ordene a la Administración que reduzca la sanción impuesta, para que se ajuste a lo previsto en los artículos 64 y siguientes de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia , y a los principios de legalidad, proporcionalidad y seguridad jurídica"*

3º.- *Adopte cuantas medidas sean necesarias y pertinentes para el restablecimiento de la situación jurídica perturbada.*

4º.- *CONDENE Y ORDENE A LA ADMINISTRACIÓN DEMANDADA a estar y pasar por la anterior declaración.*

5º.- *Todo ello con cuantos pronunciamientos fueran pertinentes en Derecho y con expresa condena en costas a la Administración demandada".*

**SEGUNDO** .- El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicaba se dictase sentencia por la que se confirmasen los actos recurridos en todos sus extremos.

En el mismo sentido, presentó escrito de contestación a la demanda, SEAT SA como parte codemandada.

**TERCERO** .- Mediante Auto de 28 de abril de 2016, se acordó el recibimiento del pleito a prueba " *teniendo por reproducido el expediente administrativo y por aportados los documentos que se acompañan con la demanda y con la interposición del recurso por el recurrente; en cuanto a los aportados por la otra parte no ha lugar porque la posición procesal del recurrente es incompatible con la de demandado y codemandado, al defender pretensiones contradictorias entre sí, no pudiendo aquél asumir la representación de éste a efectos de prueba"* quedando fijada la cuantía del recurso como indeterminada

**CUARTO**.- Una vez presentados los respectivos escritos de conclusiones quedaron los autos conclusos para sentencia.

**QUINTO**.- Seguidamente, mediante providencia de 28 de febrero de 2019, se acordó señalar para votación y fallo del recurso el día 6 de marzo de 2019, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. RAMÓN CASTILLO BADAL, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- En el presente recurso contencioso administrativo impugna la entidad actora la resolución de 28 de mayo de 2015, del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, mediante la cual se le impuso una sanción de multa de 841.271 €. por la comisión de una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia .

La parte dispositiva de dicha resolución, recaída en el expediente " NUM000 CONCESIONARIOS AUDI/SEAT/ VW", era del siguiente tenor literal:

*PRIMERO.- Declarar que en el presente expediente se ha acreditado una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia , en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho Sexto de esta Resolución.*

*SEGUNDO.- De acuerdo con la responsabilidad atribuida en el Fundamento de Derecho Séptimo, declarar responsables de las citadas infracciones a las siguientes empresas:*

*SAFAMOTOR, S.A., por su participación en el cártel de concesionarios de las marcas AUDI y VW de la Zona Andalucía desde febrero de 2010 hasta junio de 2013.*



(...).

*TERCERO.- imponer a las autoras responsables de las conductas infractoras las siguientes multas:*

78.SAFAMOTOR, S.A.: 841.271 euros

(...)

*QUINTO.- Instar asimismo a la Dirección de Competencia para que vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta Resolución.."*

Como antecedentes que precedieron al dictado de dicha resolución, a la vista de los documentos que integran el expediente administrativo, merecen destacarse los siguientes:

1. SEAT, S.A. presentó el 24 de abril de 2013 en la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) una solicitud de exención del pago de la multa o, subsidiariamente, de reducción del importe de la multa, en beneficio de la citada empresa, de todas sus filiales directas e indirectas y del grupo al que pertenece SEAT, en relación con determinadas prácticas anticompetitivas en el sector de la distribución de vehículos de motor de concesionarios propios e independiente, consistentes en la fijación de precios y condiciones comerciales para la venta de vehículos de las marcas VOLKSWAGEN (VW), AUDI y SEAT, aportando pruebas documentales, que fue completada posteriormente el 27 y el 30 de mayo, el 3 y el 14 de junio, el 16, 18 y 26 de julio de 2013.

2. A la vista de la solicitud y del valor probatorio de la documentación aportada, el 30 de abril de 2013, la Dirección de Investigación acordó iniciar diligencias previas relacionadas con unas posibles prácticas anticompetitivas en el mercado de la distribución de vehículos de motor, a fin de determinar, la incoación de un expediente sancionador.

3. El 4 de junio de 2013 la DI, acordó conceder la exención condicional del pago de la multa en relación con la solicitud de exención presentada por SEAT, S.A., en beneficio de la citada empresa, así como en nombre de todas sus filiales directas o indirectas y de las entidades que conforman el grupo al que SEAT pertenece, en relación con su participación en determinadas prácticas colusorias entre los concesionarios de las marcas VW, Audi y SEAT en el territorio español.

4. Con fechas 4, 5 y 6 de junio de 2013 la DI realizó inspecciones en las sedes de ANT SERVICIALIDAD, S.L., la ASOCIACION DE CONCESIONARIOS ESPAÑOLES DE VOLKSWAGEN, AUDI Y SKODA (ACEVAS), la ASOCIACION NACIONAL DE CONCESIONARIOS SEAT (ANCOSAT), la FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE LA AUTOMOCIÓN (FACONAUTO) y en los concesionarios CARHAUS, S.L., M. CONDE, S.A. y SAFAMOTOR, S.A.

5. El 26 de julio de 2013 la DI notificó un requerimiento de información relativo a su objeto social, estructura de propiedad y control, identificación de los principales cargos directivos y sobre el mercado de la distribución de vehículos de motor a diversos concesionarios y ANT, CROWE HORWATH SPAIN, ACEVAS y ANCOSAT. Entre el 31 de julio y el 23 de agosto de 2013 tuvieron entrada la mayoría de los escritos de contestación a los requerimientos de información realizados.

6. El 29 de agosto de 2013, la DI, acordó la incoación del expediente sancionador NUM000 contra A.N.T. SERVICIALIDAD, S.L., HORWATH AUDITORES ESPAÑA, S.L.P y SEAT, S.A., la Asociación de Concesionarios Españoles de Volkswagen, Audi y Skoda (ACEVAS), la Asociación Nacional de Concesionarios SEAT (ANCOSAT) y 53 concesionarios distribuidores de vehículos VW, AUDI o SEAT, por posibles prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 de la Ley 16/1989 y en el artículo 1 de la LDC consistentes, en general, en la fijación de precios y condiciones comerciales y de servicio, así como el intercambio de información comercialmente sensible en el mercado español de la distribución de vehículos de motor de las marca AUDI, SEAT y VW.

7. El 11 de septiembre de 2013 se recibió en la CNC una denuncia anónima exponiendo la existencia de acuerdos de precios y otras condiciones entre concesionarios de la marca VW en la zona centro, con el conocimiento de la marca, aportando varios de esos acuerdos (protocolos de revisión fechados el 11 de mayo de 2010, el 11 de octubre de 2011 y el 9 de febrero y el 12 de abril de 2012) y presupuestos de diferentes concesionarios con importes coincidentes y un informe de ANT que permite comprobar dicho cumplimiento (folios 15115 a 15146).

8. Por Orden ECC/1796/2013, de 4 de octubre, se determinó el 7 de octubre de 2013 como fecha de puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en la cual se integran las actividades y funciones de la CNC, en virtud de lo previsto en la Ley 3/12013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC). Asimismo, tal y como se establece en el artículo 19 del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la CNMC, la Dirección de Competencia (en adelante DC) es el órgano encargado de las funciones de instrucción



de expedientes, investigación, estudio y preparación de informes de la CNMC en materia de procedimientos de defensa de la competencia, de conductas restrictivas de la competencia y de control de concentraciones regulados en la LDC.

9. El 29 de abril de 2014, a la vista de la documentación obrante en el expediente, tras la información aportada por los concesionarios requeridos, la DC acordó, la ampliación de la incoación contra 18 concesionarios más.

10. El 31 de julio de 2014 la DC acordó ampliar la incoación a 31 concesionarios más.

11. El 10 de septiembre de 2014 la DC acordó, ampliar la incoación contra 7 concesionarios más.

12. El día 3 de octubre de 2014, la DC formuló Pliego de Concreción de Hechos, que fue a continuación notificado a las partes.

13. Tras la notificación del Pliego de Concreción de Hechos, tomar vista del expediente y acceder a la solicitud de clemencia el 8 de octubre de 2014, los distintos concesionarios formularon alegaciones al PCH.

14. El día 23 de diciembre de 2014, la DC de la CNMC acordó el cierre de la fase de instrucción y el 29 de diciembre de 2014, emitió Propuesta de Resolución.

15. El día 29 de enero de 2015, la DC elevó al Consejo de la CNMC su Informe y Propuesta de Resolución y se remitió el expediente al mismo para su resolución.

16. Con fecha 5 de febrero de 2015, se acordó por la Sala de Competencia de la CNMC, la ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento en tres meses, siendo la nueva fecha de caducidad del expediente el 28 de mayo de 2015.

17. Con fecha 16 de abril de 2015, la Sala de Competencia de la CNMC acordó requerir de información el volumen de negocios total en 2014 de las empresas incoadas. Asimismo, para aquellas empresas que no lo hubieran aportado con anterioridad, el volumen de negocios en España, correspondiente al mercado de la distribución de vehículos de motor de las marcas AUDI, SEAT y VW respecto de los distintos años dependiendo de la empresa requerida, notificándose a las interesadas y suspendiéndose el plazo para resolver hasta que fuese aportada la totalidad de la información requerida o transcurra el plazo otorgado para su aportación.

Con fecha 5 de mayo de 2015, se acuerda el levantamiento de la suspensión con efectos de 5 de mayo de 2015, notificándose a las partes y siendo la nueva fecha de caducidad el 12 de junio de 2015.

18. Finalmente, la Sala de Competencia dictó con fecha 28 de mayo de 2015, la resolución que aquí se recurre.

**SEGUNDO** .- En cuanto a los hechos determinantes del acuerdo sancionador, en la resolución recurrida se describe a la entidad actora, SAFAMOTOR S.A, del siguiente modo:

El objeto social de SAFAMOTOR, ubicada en Fuengirola (Málaga), es la compra y venta de automóviles, la reparación de automóviles y la venta de repuestos y accesorios de las marcas VW y AUDI.

Antes de delimitar el mercado afectado, la resolución hace algunas consideraciones relevantes sobre su caracterización y, en particular, y por la incidencia que ello tiene para conocer cuál es la relación entre la marca y el concesionario, se refiere al régimen jurídico de los concesionarios, regidos por contratos de distribución de vehículos y de servicios concertados con los proveedores y fabricantes de las marcas oficiales de modo tal que el proveedor vende sus productos al distribuidor y éste los revende a sus clientes aplicando un margen, que constituye la fuente de ingresos de su actividad comercial.

Señala que en la distribución minorista de automóviles nuevos la empresa distribuidora de los vehículos de una marca comunica al concesionario un precio de venta recomendado para que éste establezca libremente el precio final de venta de acuerdo con sus ingresos esperados o deseados, práctica que estaría cubierta por el Reglamento General de Vehículos aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre. De éste modo, el distribuidor actúa, en todo caso, en su nombre y por cuenta propia, asumiendo los riesgos derivados del negocio.

En cuanto a la forma de configuración del precio en la distribución minorista de vehículos nuevos, es la marca la que comunica al concesionario lo que se denomina precio de venta recomendado, mientras que el concesionario fija libremente el precio final de venta de acuerdo con los criterios de su política comercial.

La resolución recurrida explica que, el precio final comprendería:

- Una retribución fija, destinada a cubrir los costes estructurales en los que incurre el concesionario para cumplir con los estándares mínimos exigidos por el contrato de concesión. Y

- Una retribución variable, que se hace depender de los objetivos de ventas relacionados directamente con el volumen de ventas y la satisfacción y fidelidad de los clientes (Descuentos de volumen, ligados al cumplimiento



de los objetivos de volumen de ventas; descuentos mixtos, ligados al cumplimiento de los objetivos de ventas de modelos de vehículos específicos; descuento de regularidad, que depende del mantenimiento durante un determinado período de tiempo del cumplimiento de los objetivos de volumen y ventas mixtas; retribuciones en función de la satisfacción y lealtad del cliente; retribución por publicidad, que depende de la inversión del concesionario en publicidad y en campañas de lanzamiento locales; o la capacidad de retribución, vinculada a la capacidad de exposición, la buena gestión del stock de vehículos, de exponer modelos concretos de vehículos en el expositor y de la disponibilidad de vehículos de demostración al servicio de los clientes).

El precio de venta recomendado que la marca comunica al concesionario vendría entonces determinado como la cantidad que resulta de detracer al precio franco fábrica la retribución fija del concesionario. En consecuencia, el incentivo vinculado a la retribución variable sería el elemento competitivo más importante entre los concesionarios y en relación al cual se habrían detectado las prácticas anticompetitivas finalmente sancionadas.

Por lo que se refiere a la delimitación del **mercado afectado**, y en particular, en relación al mercado de producto, la resolución sancionadora recuerda que la DC lo definió como el de la distribución de vehículos de motor nuevos de las marcas del grupo SEAT, es decir, AUDI, SEAT y VOLKSWAGEN, a través tanto de concesionarios independientes, sujetos a un contrato de concesión por el fabricante de dichas marcas, como de concesionarios propiedad del fabricante de dichas marcas. Ello responde a la imposibilidad de delimitar las conductas a unos modelos de vehículo concretos dentro de las marcas indicadas al entender acreditado que los modelos excluidos en los acuerdos en un período varían y son incluidos en otro período.

En cuanto al **mercado geográfico** comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia, siendo las condiciones de competencia suficientemente homogéneas y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular, a que las condiciones de competencia en ella prevalecientes son sensiblemente distintas a aquéllas.

Por otro lado, el concepto mercado afectado por la conducta infractora, que puede o no coincidir con el mercado de producto y geográfico relevante, no viene determinado por el territorio en el que las condiciones de competencia son homogéneas, sino por el espacio geográfico en el que la infracción analizada haya producido o sea susceptible de producir efectos sobre las condiciones de competencia efectiva.

En casos como éste, el proveedor, según el contrato que suscribe con los concesionarios y que determina la operativa de los mismos, no establece ninguna cláusula que discrimine y que condicione a los concesionarios a la hora de sus ventas por razón del lugar de residencia del cliente final, ni de la instalación desde la que el concesionario realice la venta, a los efectos de aceptar o rechazar los pedidos del concesionario. Así pues, los concesionarios tienen un ámbito de influencia mayor que el de la provincia en la que se ubican físicamente, con una influencia significativa en las provincias limítrofes.

**TERCERO.-** Delimitado de este modo el mercado afectado, la resolución recurrida describe las conductas investigadas.

Así, dice que los concesionarios incoados, tanto propios del fabricante de las marcas AUDI, VW y SEAT como independientes, pactaron precios y condiciones de venta de vehículos de estas marcas, adoptándose e implementándose tales acuerdos en hasta siete zonas diferenciadas territorialmente. Explica que analiza conjuntamente las prácticas realizadas en relación con las marcas AUDI y VW pues la mayoría de los concesionarios implicados en las citadas prácticas vendieron durante la vigencia de las mismas ambas marcas y en las reuniones celebradas se acordaban los precios y las condiciones comerciales de éstas. Así lo revela, según la CNMC, el correo electrónico de 1 de marzo de 2012 convocando a una reunión a los participantes en el cártel de AUDI y VW de la Zona Madrid, la remisión el 11 de junio de 2012 por M.CONDE a ANT de los acuerdos de precios de ambas marcas o el envío por ANT de sus informes respecto de ambas marcas.

A juicio de la CNMC, cabe diferenciar, no obstante, una serie de hechos comunes a todos los cárteles.

Así, la resolución recurrida entiende acreditado que tanto en los acuerdos entre los concesionarios de la marca SEAT como en los de las marcas AUDI y VW participaban las respectivas asociaciones, ANCOSAT y ACEVAS, convocando y organizando las reuniones y enviando las condiciones acordadas (generalmente a una empresa concesionaria con un papel de coordinador, que luego la remitía al resto de concesionarios de dicha zona).

Explica que, según el solicitante de clemencia, los acuerdos relativos a las marcas VW y AUDI empezaron a forjarse en el contexto de las reuniones de ACEVAS, que tuvo un rol esencial en la gestación y desarrollo de los acuerdos adoptados por los concesionarios de dichas marcas, proponiendo ACEVAS extender el cártel de la Zona de Madrid a nivel nacional, siendo también relevante la participación del representante de M.CONDE

Alude a las pruebas en el expediente que acreditan la colaboración de ACEVAS con ANT y HORWATH, con el fin de extender los acuerdos de las marcas de AUDI y VW a nivel nacional, para lo cual se proyectó un sistema de seguimiento y control elaborado por ANT y HORWATH a petición de ACEVAS, en julio de 2012. Pese a que los concesionarios propios del fabricante de las marcas VW y AUDI no son miembros de ACEVAS, asistían a las reuniones del cártel que eran convocadas por esta asociación y que se celebraban en sus instalaciones, a menudo tras las reuniones de dicha asociación.

En relación con la marca SEAT, ANCOSAT recibía los correos electrónicos remitidos por ANT y convocó reuniones del cártel en las que también participaron las unidades de negocio integradas en SME, propiedad del fabricante de la marca.

Dedica especial atención la resolución recurrida a explicar el papel de ANT.

Así, dice que los concesionarios establecieron un sistema de monitorización o seguimiento del cumplimiento de los acuerdos adoptados mediante la contratación de ANT. La actividad principal de ANT consistía en evaluar la atención al cliente de las empresas que contratan sus servicios, bajo la marca "El Cliente Indiscreto", normalmente a través de estudios de calidad en los que figura solamente la información referente al concesionario al que se refiere y a disposición únicamente del concesionario evaluado.

Además, ANT prestaba también otros servicios a los concesionarios, que denomina "estudios de mercado" o "estudios de precios" respecto de cada una de las zonas afectadas, cuya finalidad era, tal y como expresamente especifica ANT en sus presentaciones, *"acabar con la guerra de precios existentes y la escasa rentabilidad por operación y homogeneizar descuentos máximos"*, consiguiendo con ello incrementar el margen comercial por vehículo vendido.

Con ese fin, hacía un seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de precios y condiciones comerciales y de servicios previamente fijados por los concesionarios, identificando aquellos concesionarios que incumplían los acuerdos adoptados, remitiendo dichas "incidencias" (es decir, los incumplimientos), a los integrantes del cártel de cada zona y facilitando el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos adoptados. Esa metodología se pone de manifiesto en una presentación de ANT de 13 de septiembre de 2012.

Explica la resolución recurrida que, en sus visitas a los concesionarios, ANT recopilaba información sobre las condiciones comerciales aplicadas a la venta de ciertos modelos de vehículos por cada concesionario con el fin de comprobar si cumplían el acuerdo. Además del estudio de calidad de atención al cliente, los concesionarios del cártel de cada zona recibían una "Tabla Resumen" en la que figuraban, en cuadro desagregado por columnas las condiciones ofrecidas por los concesionarios de cada cártel. En dicho documento quedaba reflejado si se había respetado el precio máximo o se habían ofrecido descuentos o regalos que no entraban dentro de los acuerdos adoptados. ANT indicaba literalmente en sus presentaciones la "peligrosidad" de estos informes. Así, se les denominaba normalmente "estudios de mercado", haciendo hincapié en el desconocimiento de los evaluadores sobre el verdadero objetivo de dichos informes, que no es otro que comprobar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por los concesionarios. Por ello, se utilizan términos vagos y poco expresivos, y en caso de incumplimiento, el mismo se hacía constar como "observación o incidencia":

Los concesionarios contrataron los servicios de ANT con el objetivo de que los informes elaborados por ésta sirvieran para monitorizar el cumplimiento de los acuerdos adoptados.

Así, junto con los resultados individuales de cada concesionario, ANT enviaba mensualmente a los concesionarios un correo electrónico con asunto "Incidencias y Tabla resumen" o similar, adjuntando el estudio que ANT titula "tabla de resultados", que resume el resultado de las visitas realizadas en el mes, el total de concesionarios visitados y número de visitas. Dicho estudio incorporaba un cuadro resumen de las ofertas de cada concesionario por modelo de coche (por lo general, dos modelos de cada marca) desglosado por condiciones comerciales del acuerdo (precio de mercado, oferta, regalos, tasación, financiación, cuota correcta), resaltando las "incidencias", esto es, los incumplimientos o desviaciones de los acuerdos.

De este modo, todos los concesionarios de cada zona recibían la tabla de resultados, lo que les permitía conocer las condiciones comerciales ofrecidas por el resto de concesionarios de su zona, así como aquéllos que hubieran incumplido el acuerdo. Los informes eran enviados con carácter previo por ANT a determinados concesionarios diferenciados por su papel de facto de coordinadores, para recabar su "visto bueno". De hecho, para evitar errores y adaptar las visitas, los concesionarios solían informar a ANT de las campañas y precios oficiales que la marca pondría en marcha en los meses siguientes.

En algunas ocasiones (como en el cártel de la Zona Madrid y de la Zona Cataluña de AUDI/VW), los concesionarios acordaron un sistema de sanciones mediante el cual el concesionario que incumpliera las condiciones pactadas estaba obligado a pagar una multa. Las tarifas de las multas se fijaban en 500€ por la



primera infracción, 1.000€ por la segunda, 1.500€ por la tercera, así hasta 3.000€ por tres o más incidencias. Las multas, que se recaudaban por ANT, se acumulaban y servían para financiar el coste asociado a la contratación de sus servicios facturándose como "estudio extraordinario". La acumulación de varias multas permitía en alguna ocasión que las visitas de ANT de un mes salieran "gratis", en cuanto que sus servicios se pagaban por lo recaudado.

Respecto de los hechos acreditados en relación específicamente a los acuerdos adoptados por concesionarios AUDI y VW, estos se adoptaban en las zonas geográficas en las que se agrupaban los concesionarios partícipes: Zona Madrid, Cataluña, Andalucía, Asturias, Valencia y Zona Norte, fijándose en cada zona las condiciones de los acuerdos, con la colaboración de ACEVAS y la participación de ANT.

La duración varía según la zona, aunque en términos generales las prácticas se iniciaron en 2008, manteniéndose en el tiempo hasta la realización de las inspecciones en junio de 2013, si bien el solicitante de exención puso fin a tales prácticas con anterioridad, de acuerdo con lo establecido en la Ley 15/2007.

La asociación ACEVAS convocó las reuniones del cártel y asumió un papel de liderazgo, especialmente cuando decidió extender los acuerdos de la Zona Madrid a nivel nacional. El cártel de los concesionarios AUDI y VW de la Zona de Madrid es particularmente relevante pues, en su desarrollo en un período que la DC considera prescrito, sirvió de modelo y fue exportado a otras zonas, en particular a la de Cataluña, teniendo un papel destacado en el mismo M. CONDE hasta 2012 y a partir de dicho año, MOTORSAN, quienes convocaban las reuniones del cártel y remitían los protocolos de revisión de los acuerdos adoptados y los informes de ANT.

La génesis del cártel se remonta al año 2008, momento en que la disminución de la demanda condujo a los concesionarios, especialmente en la Zona Madrid, a una "guerra de precios", por lo que los distribuidores de VW y AUDI acordaron fijar unos precios de venta mínimos.

En el caso específico del cártel de los concesionarios AUDI y VW de la Zona de Andalucía, según la CNMC, está integrado por concesionarios ubicados en las provincias de Ciudad Real, Badajoz, Cáceres, Jaén, Granada, Cádiz, Córdoba, Sevilla y Málaga (dentro de ésta, SAFAMOTOR S.A.). En esta Zona de Andalucía, el funcionamiento del cártel se inspiraba en los acuerdos adoptados en la denominada Zona Madrid, convocándose a finales de 2009 reuniones por BAHÍA MÓVIL en el marco de las reuniones territoriales mensuales de ACEVAS, a las que los concesionarios no miembros de esta asociación, es decir, los concesionarios propios de la marca, MÁLAGA WAGEN y SEVILLA WAGEN, también estaban invitados, para acordar las condiciones comerciales que debían ser aplicadas por los concesionarios en dicha zona, principalmente, los descuentos máximos a aplicar al precio recomendado de ciertos modelos, así como otras condiciones comerciales, como el tipo de interés mínimo ofrecido por el concesionario para la financiación de los vehículos de las marcas AUDI y VW.

Según la CNMC, el cartel funcionaba con arreglo a los criterios establecidos en los documentos denominados "ESTRATEGIA COMERCIAL 2010 VW.PDF" y "ESTRATEGIA COMERCIAL 2010 AUDI.PDF", en los que figuran las condiciones comerciales acordadas por los concesionarios de la Zona Andalucía para las marcas VW y AUDI, en los que se especifican detalladamente los modelos de vehículos nuevos a los que se aplica el acuerdo para ambas marcas y los vehículos que quedan excluidos del acuerdo, el margen de error admitido (de hasta 30 € por expediente), el descuento máximo, los gastos de matriculación y en concepto de pre entrega para aquellas ventas sin matriculación, así como el tipo de interés de financiación. El seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de este cártel fue también realizado por ANT en condiciones idénticas al sistema seguido en las zonas de Madrid y Cataluña, esto es, ANT visitaba los concesionarios participantes de los acuerdos y les remitía posteriormente un informe comparativo indicando los concesionarios que incumplían los términos acordados por el cártel, marcando el diferencial que excedía de 50 € entre el precio acordado y el llamado "precio de mercado".

De éste modo, concluye la resolución sancionadora, los 21 concesionarios de la Zona de Andalucía (entre ellos, SAFAMOTOR) con la colaboración de ACEVAS y ANT, desde diciembre de 2009 hasta, al menos, junio de 2013, coincidiendo con las inspecciones realizadas, alcanzaron acuerdos para fijar los niveles máximos de descuentos aplicables al precio de venta al público recomendado establecido por la marca, los valores máximos de tasación de vehículos usados y otras condiciones de venta tales como términos de garantía extendida y otras condiciones comerciales.

**CUARTO.-** Expuestos, de modo resumido, los hechos que la resolución impugnada considera probados y que reflejan la supuesta operativa de funcionamiento de las entidades sancionadas, en su fundamentación jurídica califica tales hechos como constitutivos de una infracción prohibida en el artículo 1 de la LDC consistente en la adopción e implementación de acuerdos de fijación de descuentos máximos y condiciones comerciales, así como el intercambio de información sensible en el mercado de distribución de vehículos de motor turismos de las marcas AUDI, VW y SEAT a través de concesionarios independientes del fabricante y concesionarios

propiedad de la marca, con la colaboración, dependiendo de las marcas de vehículos y de las zonas geográficas de dos asociaciones, ACEVAS y ANCOSAT, y de dos empresas de consultoría y servicios, ANT y HORWATH.

Seguidamente describe los hechos determinantes de la infracción supuestamente cometida por las citadas empresas del siguiente modo:

En el caso de SAFAMOTOR S.A, la imputación obedece a su participación en el cártel de concesionarios de las marcas AUDI y VW de la Zona Andalucía desde febrero de 2010 hasta junio de 2013.

**QUINTO.**- En su demanda, la parte recurrente, denuncia, en primer lugar, la falta de competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para conocer de este expediente. A su juicio, no estamos ante un caso en el que la conducta restrictiva de un grupo de empresas circunscritas a una Comunidad Autónoma produzca efectos fuera de su ámbito, sino que estamos ante diferentes conductas llevadas a cabo por diferentes empresas en distintas Comunidades Autónomas, cada una de las cuales produce efectos dentro de su propio territorio

En segundo lugar, la ausencia del preceptivo informe de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía determina la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida, conforme al art. 62.1.e) de la Ley 30/1992 resultando evidente la especial incidencia de la conducta a la que nos referimos en este escrito en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, ni la DC notificó a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía el Pliego de Concreción de Hechos, ni recabó de este organismo el informe preceptivo; ni el Consejo de la CNMC les notificó la Resolución mediante la que se sancionó dicha conducta.

En tercer lugar, denuncia la vulneración del principio de igualdad de armas porque las circunstancias excepcionales a las que aludía la CNMC para justificar la ampliación del plazo de tramitación del expediente, justificaba la concesión de las prórrogas solicitadas por SAFAMOTOR tanto respecto del plazo para formular alegaciones al Pliego de Concreción de Hechos como del plazo para hacer alegaciones a la Propuesta de Resolución.

Denuncia la errónea tipificación de la conducta imputada a SAFAMOTOR tanto por considerarlo un *acuerdo apto por su objeto o efectos para distorsionar la competencia*, como la errónea calificación de la conducta de SAFAMOTOR como infracción continuada.

MÁLAGA WAGEN, S.A. es la entidad a la que la CNMC vincula principalmente la infracción de SAFAMOTOR. Pues bien, los " *acuerdos* " en los que habría participado SAFAMOTOR tendrían como contraparte a VAESA, que tiene la doble condición de ser un competidor horizontal de SAFAMOTOR y de ser el importador con el que SAFAMOTOR ha suscrito su contrato de distribución selectiva y del que depende su propia subsistencia como concesionario de las marcas Audi y Volkswagen.

Explica como dada la participación en el " *acuerdo* " de los concesionarios propiedad al 100% de VGRS, a su vez filial propiedad al 100% de VAESA, realmente se trataba de una imposición unilateral por parte de VAESA a los concesionarios de su red, con la intención de preservar la integridad de la misma.

En este contexto, el " *acuerdo* " atribuido a SAFAMOTOR solo puede ser considerado como una imposición de condiciones comerciales realizada por VAESA a través de MÁLAGA WAGEN, o como un acuerdo en el que uno de sus elementos esenciales (el libre consentimiento de SAFAMOTOR) está viciado por las presiones ejercidas por VAESA.

Destaca también que no se puede imputar infracción alguna a SAFAMOTOR por el periodo comprendido entre julio de 2010 y febrero de 2013.

En cuanto a la declaración de responsabilidad solidaria de las sanciones impuestas a IMSA y a TIMSA que la resolución recurrida *atribuye ex novo* a SAFAMOTOR no había sido incluida en la Propuesta de Resolución de la DC ni había sido mencionada ni notificada a SAFAMOTOR en ningún momento previo a la notificación de la propia Resolución, vulnerando lo dispuesto en el artículo 89.1 de la Ley 30/1992

Además, no se trata de ningún supuesto de sucesión de empresas, a efectos de la aplicación del Derecho de la Competencia que justifique la declaración de responsabilidad solidaria que se le ha imputado.

Finalmente, en cuanto a la sanción, argumenta que la resolución recurrida valora conjuntamente los siete cártels sancionados lo que no está previsto en la LDC, que en su artículo 64 se refiere a la cuantificación de las sanciones correspondientes a conductas individualmente consideradas, y no en conjunto.

Denuncia que el concepto de " *cuota de participación en la conducta* " no se encuentra recogido en la LDC, por lo que su utilización para la determinación de la sanción es contraria a derecho. Además, el concepto de " *cuota de participación en la conducta* ", en el caso de atender al volumen de negocio de las empresas infractoras,

nunca podría suponer que la conducta de la empresa en cuestión ha sido más dañina, sino solo que estamos ante una empresa de mayor tamaño.

Destaca que la cifra referida en la Resolución de la CNMC como " *valor del mercado afectado* " atribuido a SAFAMOTOR, por importe de 55.083.705 euros no se corresponde con ninguna de las cifras aportadas por SAFAMOTOR sobre su volumen de negocios en el periodo en el que supuestamente habría cometido la infracción.

Considera incongruente que la CNMC defina como mercado afectado el de todas las Comunidades Autónomas, pero que calcule la " *cuota de participación en la conducta* " como la relación entre el " *valor del mercado afectado* " de cada empresa y la suma de esos valores de las empresas de cada zona, y no del total de todas las zonas.

Finalmente, entiende aplicables una serie de atenuantes en los términos que analizaremos más adelante.

**SEXTO.-** Comenzando a examinar los motivos impugnatorios de la resolución recurrida que contiene la demanda, debemos rechazar la falta de competencia de la CNMC que, a juicio de la Sala, no es discutible pues la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, a efectos de la competencia de la CNMC afirma que:

"la afectación de la libre competencia en el ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional se produce ... *entre otras causas, por la dimensión del mercado afectado, la cuota de mercado de la empresa correspondiente, la modalidad y alcance de la restricción de la competencia, o sus efectos sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios, aun cuando tales conductas se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma.*"

En el presente caso, la coexistencia de una serie de carteles centrados en siete zonas que corresponden con otras tantas comunidades autónomas no se traduce sin más en la competencia de la autoridad autonómica de competencia para investigar cada uno de ellos pues, en primer lugar, algunos de los citados carteles no se limita a una comunidad autónoma como el denominado Zona Norte o el de Andalucía que incluye concesionarios de Extremadura y en segundo lugar, las características del mercado de producto hace que los efectos de la actuación del cartel de una Zona sobre consumidores y usuarios trascienda el territorio de una comunidad autónoma pues aquellos no se limitan a acudir a concesionarios de su provincia o comunidad autónoma sino que se trasladan a zonas limítrofes e incluso más lejanas buscando mejores precios y condiciones.

Carece asimismo de fundamento, la pretendida nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida por la falta del preceptivo informe de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, pues su ausencia no equivale a la omisión total y absoluta del procedimiento que exige la jurisprudencia en relación a esa causa de nulidad ni tampoco constituye un trámite esencial a efectos de la validez de la resolución recurrida pues el art. 5.4 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, contempla exclusivamente un mecanismo de coordinación entre la entonces CNC y las Comunidades Autónomas para la aplicación uniforme de la legislación de competencia sin que la ausencia de ese informe, dirigido a surtir efecto en el ámbito autonómico, insistimos, afecte a la validez de la resolución sancionadora que aquí se enjuicia.

En tercer lugar, la actora denuncia la vulneración del principio de igualdad de armas porque las circunstancias excepcionales a las que aludía la CNMC para justificar la ampliación del plazo de tramitación del expediente sancionador, justificaba la concesión de las prórrogas solicitadas por SAFAMOTOR tanto respecto del plazo para formular alegaciones al Pliego de Concreción de Hechos como del plazo para hacer alegaciones a la Propuesta de Resolución.

Obsérvese que la recurrente no denuncia, como en otros recursos se ha hecho, la caducidad del procedimiento sancionador por una utilización supuestamente fraudulenta de las facultades de ampliación de plazos. Se cuestiona una especie de "doble rasero" de la CNMC que no es tal pues el fundamento de la decisión a la hora de denegar la ampliación del plazo a la actora es diferente del de la CNMC para la ampliación del plazo de tramitación.

En el primer caso, se deniega la ampliación de plazo a la actora para hacer alegaciones porque ya había accedido al expediente en otras ocasiones y había tomado conocimiento de lo necesario para su defensa rechazando de manera singularizada su solicitud para garantizar la celeridad del procedimiento.

Por el contrario, la CNMC, justifica la ampliación del plazo previsto en la ley por el volumen del expediente tramitado, el número y condición de las posibles infracciones que la Dirección de Competencia considera acreditadas, el número de entidades incoadas que se fueron ampliando, la complejidad de la determinación individualizada de responsabilidades, y de las multas a imponer, en su caso, que requieren de la Sala de



Competencia un estudio y análisis minucioso cuya duración en el tiempo razonablemente sobrepasa la de otros expedientes sancionadores de menor complejidad, circunstancias que la recurrente no cuestiona.

A juicio de la mayoría de la Sala, es perfectamente compatible denegar la ampliación del plazo para formular alegaciones a la actora en atención a las circunstancias concurrentes en ella y para garantizar la celeridad del procedimiento y paralelamente justificar la ampliación del plazo de tramitación para la CNMC por las razones objetivas indicadas. Son razones diferentes que impiden apreciar una infracción del principio de igualdad de armas cuando no se alega por la actora indefensión ni esta Sala la aprecia.

**SÉPTIMO.-** La recurrente rechaza la existencia del cartel argumentando que se trataba de una imposición unilateral por parte de VAESA a los concesionarios de su red, con la intención de preservar la integridad de la misma.

A su juicio, en tal contexto, el " acuerdo " atribuido a SAFAMOTOR solo puede ser considerado como una imposición de condiciones comerciales realizada por VAESA a través de MÁLAGA WAGEN o como un acuerdo en el que uno de sus elementos esenciales (el libre consentimiento de SAFAMOTOR) está viciado por las presiones ejercidas por VAESA.

Al decir la resolución recurrida que el cartel de la Zona de Andalucía integrado por 21 concesionarios (entre ellos, SAFAMOTOR) con la colaboración de ACEVAS y ANT, desde diciembre de 2009 hasta, al menos, junio de 2013, alcanzaron acuerdos para fijar los niveles máximos de descuentos aplicables al precio de venta al público recomendado establecido por la marca, los valores máximos de tasación de vehículos usados y otras condiciones de venta, tales como términos de garantía extendida y otras condiciones comerciales, resulta necesario explicar como se forma el precio final del vehículo para verificar si éste viene impuesto en éste caso por VAESA a los concesionarios de su red tal y como afirma la actora o si pese a esas instrucciones o condicionantes puede existir un acuerdo anticompetitivo entre los concesionarios de aquel, como afirma la CNMC.

El examen de la documentación que obra en el expediente permite comprobar que es la marca la que comunica al concesionario lo que se denomina precio de venta recomendado, mientras que el concesionario fija libremente el precio final de venta de acuerdo con los criterios de su política comercial

De éste modo, el precio final comprende:

- Una retribución fija, destinada a cubrir los costes estructurales en los que incurre el concesionario para cumplir con los estándares mínimos exigidos por el contrato de concesión. Y
- Una retribución variable, que se hace depender de los objetivos de ventas relacionados directamente con el volumen de ventas y la satisfacción y fidelidad de los clientes (Descuentos de volumen, ligados al cumplimiento de los objetivos de volumen de ventas; descuentos mixtos, ligados al cumplimiento de los objetivos de ventas de modelos de vehículos específicos; descuento de regularidad, que depende del mantenimiento durante un determinado período de tiempo del cumplimiento de los objetivos de volumen y ventas mixtas; retribuciones en función de la satisfacción y lealtad del cliente; retribución por publicidad, que depende de la inversión del concesionario en publicidad y en campañas de lanzamiento locales; o la capacidad de retribución, vinculada a la capacidad de exposición, la buena gestión del stock de vehículos, de exponer modelos concretos de vehículos en el expositor y de la disponibilidad de vehículos de demostración al servicio de los clientes).

El precio de venta recomendado que la marca comunica al concesionario viene entonces determinado como la cantidad que resulta de restar al precio franco fábrica la retribución fija del concesionario. En consecuencia, el incentivo vinculado a la retribución variable es el elemento competitivo más importante entre los concesionarios y en relación al cual se han detectado las prácticas anticompetitivas finalmente sancionadas.

Los descuentos, ofertas, regalos, garantías adicionales, y otros permiten a los concesionarios diferenciarse entre ellos en el mercado y ofrecer mejores condiciones a sus clientes.

Explicado lo anterior, advertimos que una cosa es que efectivamente la marca comunique al concesionario el precio de venta recomendado y otra diferente que el precio de venta al público lo fije también la marca en virtud de los contratos a los que se alude. En realidad, la marca vende el vehículo al concesionario y éste lo revende a sus clientes obteniendo el beneficio derivado del margen comercial de la venta y de la consecución de los objetivos que antes hemos visto retribuye la marca.

Dentro del concepto de retribución variable existe un margen importante sobre los incentivos a la venta que pactaron los concesionarios, en particular, fijando el nivel máximo de descuento aplicables al precio de venta al público recomendado (PVP recomendado) comunicado por la marca, valores máximos de tasación de los vehículos de segunda mano y una extensión de la garantía de los vehículos (2 años como regla general).



Asimismo, las condiciones de financiación de los vehículos, los descuentos máximos aplicables a la venta de vehículos nuevos a empresas de "renting", y los precios de accesorios.

Recordemos que las Directrices relativas a las restricciones verticales, Doue 130 de 19 de mayo de 2010, definen estas como "los acuerdos o prácticas concertadas, suscritos entre dos o más empresas que operen, a efectos del acuerdo o de la práctica concertada, en planos distintos de la cadena de producción o distribución y que se refieran a las condiciones en las que las partes pueden adquirir, vender o revender determinados bienes o servicios".

De conformidad con ésta definición, tendría razón la actora en su argumentación si la marca efectivamente impusiera el precio final al concesionario, pero ya hemos visto que no es así. Si la marca impusiera efectivamente el precio y los concesionarios no tuvieran margen de maniobra al respecto, carecerían de sentido los contactos entre ellos y las comunicaciones de niveles máximos de descuentos, etc.

En realidad, los concesionarios de la marca, propios e independientes operan entre ellos en el mismo plano de la cadena de distribución de manera que para reducir la incertidumbre en el ámbito del componente variable del precio pactaban los descuentos máximos y otras condiciones comerciales aplicables al adquirente del vehículo. De no existir los acuerdos citados cada concesionario fijaría libremente aquellos elementos que inciden en el aspecto variable del precio, beneficiándose el supuesto comprador del resultado de una efectiva competencia entre ellos a la hora de fijar los descuentos máximos, los precios de tasación o los regalos, competencia entre los concesionarios que resultó restringida por la adopción de aquellas prácticas. Ello no significa finalmente una igualdad de precios, sino que el precio final de los vehículos acordados no fuera inferior a aquél que garantizaba a los concesionarios incoados ciertos márgenes, con aptitud para uniformar los precios de éstos, cuya afectación incide directamente en la libre competencia.

Las prácticas descritas integran por tanto un cartel, determinante de la infracción apreciada por la resolución sancionadora pues así lo revela la ocultación deliberada de los acuerdos ilícitos, al advertir ANT en su documento "ESTUDIOS DE POLITICAS COMERCIALES 2012" de 9 de febrero de 2012 (folios 19272 a 19275) que " *dadala "peligrosidad" de este tipo de trabajo, se lleva con el mayor nivel de confidencialidad. En nuestra documentación hablaremos siempre de "Estudios de Mercado" y de ofertas obtenidas e incidencias detectadas.*"

A ello se añade otros elementos que son propios de ésta figura como la regularidad de los contactos y encuentros mediante las reuniones convocadas mediante correo electrónico, el empleo de terceras empresas para llevar a cabo un control y seguimiento de los acuerdos y para facilitar el intercambio de información y la previsión en la metodología de la empresa contratada para el seguimiento de los acuerdos colectivos de posibles represalias contra las empresas incumplidoras de los mismos.

Por lo demás, la explicación alternativa que sostiene SAFAMOTOR cuando afirma que los acuerdos en los que habría participado tendrían como contraparte a VAESA no se corresponde con la existencia de contactos entre SAFAMOTOR y otros concesionarios de AUDI y Wolkswagen así como entre estos y ACEVAS de la que no forman parte los concesionarios del grupo al que pertenece VAESA y ANT. Así, lo ponen de manifiesto los folios 1207 1208 1239 1240 y 8816 del expediente.

Es más, el contenido del folio 1208 revela que el personal de SAFAMOTOR estaba tranquilo con la nueva política comercial de WW adoptada para Málaga en marzo de 2013 una vez que supieron que la decisión había sido tomada por todos los gerentes de Andalucía, Extremadura y Ciudad Real en reunión de (ACEVAS), sin que el expediente contenga prueba alguna de presiones de VAESA a SAFAMOTOR ni ésta las aporte.

**OCTAVO.**- Entiende la actora que no se ha llevado a cabo un análisis del mercado sino que apenas se esbozan ciertas características generales sin un estudio previo.

A su juicio, la descripción del mercado ha de ser previa a fin de contextualizar en él los hechos investigados. Y desde luego debe de ser objetiva, no buscada a propósito ni ajustada para la mejor sancionabilidad de las conductas.

Explica que, dentro del sector de la automoción, son los vehículos a motor de las distintas marcas que están presentes en el mercado (y no los distinguidos por una sola marca, o de las marcas de un solo proveedor), los productos en los que se da la nota de homogeneidad y sustituibilidad que los convierte en un mercado a considerar desde la perspectiva de las normas competenciales. No puede considerarse que, habiendo una red selectiva al amparo de la reglamentación comunitaria sobre exención por categorías, exista como tal un mercado de producto restringido a los vehículos nuevos VOLKSWAGEN y AUDI.

Tampoco se ha tenido en cuenta el estudio de las demás presiones competitivas que afrontan las empresas investigadas dado que en ningún caso sus únicos competidores podrían ser los demás miembros de la red.



Por otra parte, considera que la CNMC ha incumplido su obligación de analizar y definir el mercado geográfico, y la ha sustituido por una definición *ad hoc* orientada nada más que a la mejor sancionabilidad de las conductas.

Los argumentos de la actora, que pueden ser asumidos desde un planteamiento general y teórico, no se corresponden con el resultado de la prueba practicada.

Consideramos, de acuerdo con la resolución recurrida, que el mercado afectado coincide con el mercado en el que se materializa la conducta infractora, consistente en el intercambio de información sensible, relativo a la distribución de vehículos de motor de las marcas AUDI, SEAT y VW, a través tanto de concesionarios independientes como de concesionarios propiedad del fabricante de las marcas.

El hecho de que no se haya investigado la incidencia de la venta de vehículos de otras marcas no significa que el mercado afectado se haya delimitado incorrectamente por la CNMC una vez acreditada la existencia de la conducta ilícita intra marcas.

Por lo que se refiere al mercado geográfico afectado, los hechos acreditados ponen de manifiesto el desenvolvimiento de las conductas aquí analizadas atendiendo al ámbito geográfico de influencia de los miembros de cada uno de los cárteles. La documentación recabada revela actuaciones que comprenden siete "Zonas", que delimitan otros tantos cárteles diferenciados en el sentido de que constituyen otras tantas tomas de contacto directas entre concesionarios, con independencia de la valoración singular de la prueba obrante en el expediente a fin de acreditar su efectiva participación en cada uno de ellos.

**NOVENO.-** Acreditada la existencia del cartel, debemos ahora analizar si se ha acreditado su participación en el llamado cartel de la zona de Andalucía.

A nuestro juicio, el voluminoso expediente aporta suficientes datos incriminatorios que confirman la realidad de los hechos expuestos y así resulta de:

En primer lugar, SAFAMOTOR se encuentra incluido en la lista de concesionarios implicados en el cartel según indicó el solicitante de clemencia (folios 1385-1394)

Como ya hemos declarado en la sentencia de 29 de noviembre de 2016, rec. 31 / 2013 siguiendo la jurisprudencia del TJUE, las declaraciones de los solicitantes de clemencia no pueden, por este solo hecho, ni constituir las únicas pruebas de cargo, salvo que la coherencia y verosimilitud de relato sea lo suficientemente convincente a los ojos del Tribunal, ni tampoco carecer de valor probatorio alguno, pues, en principio, deben considerarse fiables, especialmente si van acompañadas de indicios concordantes o de elementos de prueba adicionales.

Esa relación es un indicio que se ve confirmado por otro elemento incriminatorio, pues el 9 de febrero de 2010, ANT remitió a varios concesionarios, entre ellos, SAFAMOTOR, un correo electrónico adjuntando una tabla con las direcciones de los concesionarios participantes en este cártel, e indicando el número de estudios a realizar en cada concesión, según las indicaciones dadas por el cartel ( folios 8816 y 8817).

Asimismo, constan las facturas emitidas por ANT a SAFAMOTOR de febrero a julio de 2010 (folios 3030-3037).

Ya se ha explicado que junto con el informe relativo a la atención al cliente que el personal del concesionario ofrecía al supuesto comprador, ANT enviaba mensualmente a los concesionarios un correo electrónico con asunto "Incidencias y Tabla resumen" o similar, adjuntando el estudio que ANT titula "tabla de resultados", que resume el resultado de las visitas realizadas en el mes, el total de concesionarios visitados y número de visitas. Dicho estudio incorporaba un cuadro resumen de las ofertas de cada concesionario por modelo de coche (por lo general, dos modelos de cada marca) desglosado por condiciones comerciales del acuerdo (precio de mercado, oferta, regalos, tasación, financiación, cuota correcta), resaltando las "incidencias", esto es, los incumplimientos o desviaciones de los acuerdos.

De este modo, todos los concesionarios de cada zona recibían la tabla de resultados, lo que les permitía conocer las condiciones comerciales ofrecidas por el resto de concesionarios de su zona, así como aquéllos que hubieran incumplido el acuerdo.

La finalidad perseguida con la contratación de ANT era verificar el cumplimiento de los acuerdos adoptados, y, como manifestaba esta empresa en sus presentaciones, "acabar con la guerra de precios existentes y la escasa rentabilidad por operación y homogeneizar descuentos máximos", consiguiendo con ello incrementar el margen comercial por vehículo vendido. Ello a través del servicio prestado a los concesionarios que denomina "estudios de mercado" o "estudios de precios" respecto de cada una de las zonas afectadas, consistentes en el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de precios y condiciones comerciales y de servicios previamente fijados por los concesionarios, identificando aquellos que incumplían los acuerdos, informando de los incumplimientos a los integrantes del cártel de cada zona y facilitando el seguimiento de los acuerdos.



Por lo tanto, el pago de las facturas por SAFAMOTOR de los servicios prestados por ANT revela su conocimiento y voluntad de participar en la red de concesionarios facilitando el intercambio de tales datos entre ellos con el fin de homogeneizar el nivel máximo de descuentos a ofertar a los clientes.

La relevancia de éste indicio viene reforzada por la ausencia de una explicación alternativa razonable del porqué de dichos pagos a ANT.

Además, se encuentra acreditada en el expediente la intervención de SAFAMOTOR en varias reuniones del cartel que tenían por finalidad pactar condiciones comerciales y verificar el cumplimiento de tales acuerdos.

Así, el 23 de junio de 2010, se envía un correo por ANT a varios concesionarios de Andalucía entre ellos SAFAMOTOR, adjuntando la tabla resumen de los informes de Volkswagen de mayo, debido a un error en el cálculo de la financiación del modelo Golf. (Folio 1259)

Así, ANT remite *ESTUDIO CONCESIONARIOS VOLKSWAGEN MAYO 2010 incluye a SAFAMOTOR ofertas de modelos de Golf y Passat (folio 1261 y 1262)*

Destaca la resolución recurrida que en la reunión convocada en febrero de 2013 por ACEVAS, su Director General, animó a los concesionarios de la Zona Andalucía a extender los acuerdos que se estaban ejecutando en la Zona Madrid y Cataluña a la Zona Andalucía, SAFAMOTOR mostró gran interés en la aplicación de los acuerdos y en correos electrónicos intercambiados con ocasión de la reunión de los Directores de Ventas de los concesionarios AUDI y VW en Andalucía y Extremadura -AVISA, BAHIA MOVIL, CENTROWAGEN, MÁLAGA WAGEN, RIOMOVIL, SAFAMOTOR, SANTANO AUTOMOCIÓN, SEVILLA WAGEN, SOLERA MOTOR y UTREWAL- a celebrar el 21 de febrero de 2013 en las instalaciones de AVISA, señaló la oportunidad de aprovechar dicha reunión para valorar el cumplimiento de los acuerdos adoptados en la Zona Andalucía. (folios 1226-1235)

Así, los correos electrónicos de 13 a 18 de febrero de 2013, intercambiados entre AVISA, BAHIA MÓVIL, CENTROWAGEN, MÁLAGA WAGEN, RIOMÓVIL, SAFAMOTOR, SANTANO AUTOMOCIÓN, SEVILLA WAGEN, SOLERA MOTOR y UTREWAL, aportados por el solicitante de exención del pago de la multa (folios 1226 a 1235).

En ellos, el Director Comercial de Avisa propone a los distintos concesionarios entre ellos, SAFAMOTOR tener una reunión el 21 de febrero de 2013 para para ver los descuentos aplicables según las campañas en vigor. Y los márgenes comerciales en la zona

En ese sentido, el correo electrónico remitido el 18 de marzo de 2013 por RIOMOVIL a SEVILLA WAGEN, reenviando un correo electrónico interno de SAFAMOTOR a sus gerentes, destaca que los acuerdos alcanzados en la reunión de ACEVAS por los concesionarios de la Zona Andalucía fueron trasladados a los gerentes de dichos concesionarios para su implantación a partir de dicha fecha, incluyendo la zona de Málaga, así como el seguimiento del cumplimiento de dichos acuerdos, haciendo alusión a los resultados "muy positivos" del año anterior. (Folios 1226 a 1235 se repite lo anterior)

En dicho correo, se comunica la nueva política comercial de Wolkswagen referida al descuento máximo autorizado, se indica que *"la decisión está tomada por todos los gerentes de Andalucía, Extremadura y Ciudad Real en reunión de (ACEVAS)... y se advierte que el acuerdo " es de obligado cumplimiento por instrucciones directas de la dirección y responsabilidad única del AC que no se ajuste a lo establecido."*

Finalmente, los correos electrónicos de 1 de abril de 2013 entre SAFAMOTOR, y MÁLAGA WAGEN y ésta y TALLERES PONCIANO, respecto a un incumplimiento de éste último. Se hace constar que se ha fijado un descuento excesivo sobre el precio acordado (folios 1238 a 1244)

Por lo tanto, si bien es cierto que en el expediente solo figuran facturas de febrero a julio de 2010 correspondientes a determinados estudios de mercado realizados en ese periodo por ANT, existen elementos probatorios que acreditan que SAFAMOTOR participó como miembro activo del cartel hasta junio de 2013 en que tuvieron lugar las inspecciones.

**DÉCIMO.-** Sostiene la actora que no hay prueba de la infracción continuada durante los años 2011 a 2013 y a pesar de ello le sancionan desde febrero de 2010 a junio de 2013.

Hemos indicado que resulta acreditada la intervención activa de SAFAMOTOR en el cartel desde febrero de 2010, constan asimismo las facturas por pagos a ANT desde febrero a julio de 2010 y hemos descrito varios correos claramente reveladores de la participación de la actora en acuerdos anticompetitivos.

A partir de aquí, la Sentencia del Tribunal de Justicia ( STJUE) de 4 de junio de 2009, asunto C-8/08 T-Mobile afirma que la presunción de que existe una relación de causalidad entre la concertación y el comportamiento de dicha empresa en el mercado existirá siempre que la empresa participante en la concertación permanezca activa. Y esa presunción se mantendrá mientras la empresa no adopte una conducta de distanciamiento público, de ruptura con el cartel.



Ahora bien, la STJUE de 17 de septiembre de 2015, asunto Total Marketing Services SA, C-634/13, cuya doctrina ha sido reiterada por la STJUE de 21 de enero de 2016, asunto C- 74/14, Eturas UAB, precisa el concepto y características que debe reunir el distanciamiento público para exonerar de responsabilidad a los asistentes a reuniones anticompetitivas. Así se afirma que, aunque la constancia de un distanciamiento público es un medio idóneo para acreditar la ruptura con el cártel, no es la única opción con la que cuenta una empresa acusada de participar, concluyendo que cuando la empresa en cuestión haya dejado de participar en las reuniones durante un período significativo, la Comisión deberá acompañar algún elemento de prueba concordante para acreditar que sigue siendo partícipe del cártel.

En el presente caso, no consta que SAFAMOTOR se distanciase del cartel pero al mismo tiempo no hay prueba alguna y la CNMC no ha aportado indicio alguno al respecto que revele que SAFAMOTOR siguió participando de manera activa de las conductas anticompetitivas por lo que entiende la Sala, debe excluirse del cómputo de la sanción el periodo correspondiente a 2011 y 2012 en el que no existe prueba alguna de la participación de la actora en el cartel de la Zona de Andalucía, no así en el 2013 como antes se ha expuesto hasta las inspecciones que tuvieron lugar en junio de ese año y que pusieron fin al cartel.

Seguimos así, el criterio expresado en la sentencia del Tribunal General, de 17 de mayo de 2013, en el *Asunto T-154/09, Manuli Rubber Industries SpA (MRI) contra Comisión*, cuando afirma que:

*" 199. 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.*

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

Por esa razón, entendemos acreditada la infracción continuada desde febrero a diciembre de 2010 y 2013 hasta el mes de junio en que finalizó la conducta infractora, sin que pueda sancionarse a SAFAMOTOR por el periodo intermedio 2011 y 2012 en el que no existe prueba alguna de la participación en la conducta infractora.

**DÉCIMOPRIMERO.-** So stiene la actora la improcedencia de la imputación de responsabilidad solidaria a SAFAMOTOR de las sanciones impuestas a TIMSA e IMSA.

Denuncia que la resolución recurrida atribuye a SAFAMOTOR una responsabilidad, que no había sido incluida en la Propuesta de Resolución de la Dirección de Competencia ni había sido mencionada ni notificada a SAFAMOTOR en ningún momento previo a la notificación de la propia Resolución.

Tiene razón la parte recurrente, pues el folio 360 de la Propuesta de resolución (folios 39714-40076) le imputa únicamente una responsabilidad por su participación en el cártel de concesionarios de las marcas AUDI y VW de la Zona Andalucía desde febrero de 2010 hasta, al menos, junio de 2013 por lo que la responsabilidad solidaria que declara la resolución recurrida se ha impuesto de plano sin posibilidad de formular alegaciones y defenderse de ella.

Ello vulnera el artículo 89.1 de la entonces vigente Ley 30/1992, que dispone que en caso de que la resolución incorpore alguna cuestión nueva, ésta debe ser comunicada a los interesados para que formulen alegaciones:

*" Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba".*

Así como el art. 20 del entonces aplicable Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Por otra parte, tampoco encontramos fundamento para la declaración de responsabilidad solidaria pues no se trata de un supuesto de sucesión empresarial ya que SAFAMOTOR adquirió activos relacionados con los contratos de concesión vigentes entre VAESA e IMSA, por un lado, y entre VAESA y TIMSA, por otro lado, el 17 de septiembre de 2013 y el 15 de noviembre de 2013, respectivamente.

Al margen del defecto formal advertido por la imputación de una responsabilidad solidaria sin dar la oportunidad a SAFAMOTOR de ser oída, no advertimos la existencia de sucesión empresarial porque IMSA y TIMSA no tienen ningún vínculo con SAFAMOTOR y subsisten tras la compra de sus activos, ni IMSA ni TIMSA tenían ni tienen ningún vínculo estructural con SAFAMOTOR, y tampoco se ha acreditado que la adquisición de

activos de IMSA y de TIMSA realizada por SAFAMOTOR tuviera por finalidad plan para eludir responsabilidad alguna.

**DECIMOSEGUNDO.-** En cuanto a la imposición de la sanción, la demanda se refiere a cuatro cuestiones que indican, a su juicio, la ilegalidad de la sanción impuesta a SAFAMOTOR.

Así, el concepto de " *cuota de participación en la conducta* " no se encuentra recogido en la LDC, por lo que su utilización para la determinación de la sanción es contraria a derecho. Además, el concepto de " *cuota de participación en la conducta* " que ha inventado el Consejo de la CNMC, en el caso de atender al volumen de negocio de las empresas infractoras, nunca podría suponer que la conducta de la empresa en cuestión ha sido más dañina, sino solo que estamos ante una empresa de mayor tamaño.

La cifra referida en la Resolución de la CNMC como " *valor del mercado afectado* " atribuido a SAFAMOTOR, por importe de 55.083.705 euros no se corresponde con ninguna de las cifras aportadas por SAFAMOTOR sobre su volumen de negocios en el periodo en el que supuestamente habría cometido la infracción.

En cuarto lugar, resulta incongruente que la CNMC defina como mercado afectado el de todas las Comunidades Autónomas, pero que calcule la " *cuota de participación en la conducta* " como la relación entre el " *valor del mercado afectado* " de cada empresa y la suma de esos valores de las empresas de cada zona, y no del total de todas las zonas.

Es decir, al comparar el " *valor del mercado afectado* " de SAFAMOTOR solo con el " *valor del mercado afectado* " de todas las empresas de su zona (de uno solo de los cárteles), la " *cuota de participación en la conducta* " de SAFAMOTOR será inevitablemente más alta que si se comparase con el " *valor del mercado afectado* " de todas las empresas de todas las zonas (de los siete cárteles), que sería lo coherente con la afirmación de la CNMC de que el mercado afectado es el formado por todas las zonas.

En todo caso, considera que son de aplicación una serie de atenuantes.

Así, la realización de actuaciones que pongan fin a la infracción, porque SAFAMOTOR despidió el 31 de octubre de 2013, a D. Marcial , Jefe de ventas de vehículos de la marca Volkswagen que decidió " *adherirse* " a los " *acuerdos* " de 2010, 2012 y de 2013, entre otros motivos por haber cedido a las presiones de VAESA en esos periodos.

En segundo lugar, el reconocimiento de los hechos y la colaboración con la CNMC limitándose a cuestionar la calificación jurídica de los mismos, por lo que le es de aplicación la atenuante prevista en el artículo 64.3 d) LDC . Finalmente, que SAFAMOTOR no aplicó de manera efectiva las conductas prohibidas.

**DECIMOTERCERO.-** Conviene explicar que la resolución sancionadora interpreta la STS de 29 de enero de 2015 , que obligó a reconsiderar el método hasta entonces seguido por la CNMC para la determinación de las sanciones y su adecuación a los postulados de la tan citada sentencia si bien los criterios utilizados deben ser, en cualquier caso, dice la resolución recurrida, los recogidos en el artículo 64 de la LDC .

A partir de aquí, la resolución impugnada toma en cuenta, en primer lugar, una serie de factores generales que concurren en la conducta enjuiciada y así, destaca que ha sido especialmente lesiva y dañina dentro de las prohibidas por el artículo 1 de la LDC porque afecta a la formación de los precios por parte de las empresas implicadas, al margen de incorporar también el intercambio de otra información sensible en el mercado de distribución de vehículos de motor turismos de las marcas AUDI, VW y SEAT a través de concesionarios independientes del fabricante y concesionarios propiedad de la marca.

Explica también, que se ha realizado de forma institucionalizada, a través de la colaboración de ANT y HORWATH (en la zona de Madrid para el cártel de las marcas AUDI y WV) y las asociaciones ACEVAS y ANCOSAT, que han realizado un seguimiento y control continuos del grado de cumplimiento de los acuerdos en todas las zonas (menos en Asturias y Valencia), lo cual constituye un elemento reprochable adicional en una conducta como la descrita si bien advierte que solo se acordó un sistema de sanciones por incumplimiento de los acuerdos en las zonas de Audi-VW Madrid y Cataluña.

Ha tenido en cuenta el alcance de la infracción, pues la resolución recurrida destaca, en cuanto a las marcas AUDI y WV que el mercado afectado por las prácticas anticompetitivas es el de las CCAA de Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, La Rioja, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia y en el de la marca SEAT, las CCAA de Castilla-La Mancha y Madrid; en ambos casos, su alcance se determina tanto por la delimitación geográfica realizada por los concesionarios participantes en dichas zonas, como por los efectos sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios perjudicados por las conductas realizadas.



Además, destaca la resolución recurrida que tanto los concesionarios de la red oficial AUDI-VW como los de SEAT que participaron en las prácticas investigadas representan el 100% del mercado de la distribución de vehículos a motor, turismos e industriales de dichas marcas en las mencionadas zonas geográficas. Explica que el 36% de la red de concesionarios de las marcas VW, Audi y SEAT conjuntamente considerados está afectado por el expediente, atendiendo al número de los concesionarios incoados.

Finalmente, ha tenido en cuenta la duración de la infracción explicando que la conducta se ha realizado, con carácter general, durante un periodo de cerca de 90 meses en algunos casos (así, algunas de las empresas de la Zona Catalunya), en torno a los 60 en otros (Audi-VW Zona Madrid) o cerca de 40 en algunas de las empresas de la Zona Andalucía y sin perjuicio de reconocer que en otros casos ha sido escasa, la duración media de la conducta teniendo en cuenta sus distintas Zonas ha superado los 30 meses. Por lo tanto, claramente ha tenido en cuenta el alcance de la infracción.

Estos factores, son los que permiten concretar, dentro de la escala legal que discurre desde el importe mínimo hasta el 10% del volumen total de negocios de cada sujeto el alcance antijurídico de la conducta, ponderando, de un lado, la necesidad del carácter disuasorio de la sanción, pero sin llegar al tope máximo del 10%.

A partir de ahí, explica la resolución recurrida, la individualización de la sanción requiere atender a la actuación de la empresa en el mercado afectado por la infracción, lo que requiere analizar el volumen del mercado afectado por ésta, así como la duración de la conducta de cada empresa.

Conviene recordar que el art. 64 de la Ley atiende a la hora de imponer la sanción a:

- a) *La dimensión y características del mercado afectado por la infracción.*
- b) *La cuota de mercado de la empresa o empresas responsables.*

Por tanto, la cuota de participación en la conducta es la concreción de esos dos criterios dentro de la individualización de la conducta con el fin de graduar de forma proporcionada la sanción, sin que advirtamos infracción alguna del principio de legalidad como sostiene SAFAMOTOR, por el hecho de que no se contemple expresamente la expresión en el art. 64 de la Ley.

Por esa razón, las empresas responsables fueron requeridas para que aportasen el valor del mercado afectado por la conducta, esto es, el valor correspondiente a la distribución de los vehículos correspondientes de cada marca, durante el periodo infractor imputable a cada empresa. A tales efectos, se ha considerado en la resolución recurrida que el periodo discurre desde el inicio (en función de cada una de las zonas) hasta junio de 2013 (junio excluido, por cuanto el término final de la conducta coincide con las inspecciones de 4, 5 y 6 de junio), salvo casos específicos en los que la conducta termina con anterioridad.

A continuación, se reproduce el valor total del mercado afectado durante la conducta imputada a cada una de las empresas implicadas en las distintas zonas geográficas. Se añade en la última columna, el porcentaje o cuota de participación de cada una de las empresas en la infracción en función de sus ventas durante los meses de la conducta imputada en el mercado afectado.

La mayor facturación en el mercado afectado por la conducta denota una mayor intensidad o participación en la conducta y, en particular, un mayor daño y una mayor ganancia ilícita potenciales. Por esa razón, la resolución impugnada ha modificado al alza o a la baja el porcentaje de la sanción en función de la mayor participación de cada empresa en la facturación global en el mercado afectado por la conducta durante el tiempo en que esta resulta acreditada.

No compartimos el razonamiento de la actora cuando sostiene que el " *valor del mercado afectado* " de SAFAMOTOR no puede referirse solo al " *valor del mercado afectado* " de todas las empresas de su zona (de uno solo de los cárteles), sino que debería referirse a todos los carteles, pues ello va en contra de la propia individualización y proporcionalidad de la sanción como argumenta la resolución recurrida.

En el caso de SAFAMOTOR el valor de sus ventas en el mercado afectado es de 55.083.705 euros al que corresponde una cuota de participación del 8,7 %, porcentaje absolutamente proporcionado en relación al que corresponde a otros concesionarios en función de su volumen de ventas en dicho mercado.

Seguidamente se ha hecho unas estimaciones mínimas del beneficio ilícito y del daño potenciales derivados de la infracción de cada empresa- no para la fijación de las sanciones, sino como referencia para asegurar que las multas se mantienen dentro de un límite que asegure su proporcionalidad de tal modo que si la sanción que resulta de la aplicación de los criterios generales e individuales de valoración de la infracción es desproporcionada en comparación con el beneficio ilícito y el daño potenciales que se ha estimado de forma aproximada para la infracción, procederá realizar un ajuste que garantice su proporcionalidad.

De este modo, la sanción se ha impuesto tomando el volumen de negocios total de las empresas incoadas en 2014; el tipo sancionador adecuado a la conducta ilícita de cada empresa, dentro del arco sancionador indicado en el artículo 63.1 de la LDC, que se ha fijado teniendo en cuenta las consideraciones expuestas; y la sanción económica que resulta de aplicar el tipo sancionador al volumen de negocios total en el año anterior a la sanción.

A juicio de la Sala, no es cierto que la resolución recurrida no haya estudiado el mercado afectado por el hecho de limitar el mercado de producto a los vehículos del Grupo SEAT sin tener en cuenta las presiones competitivas del resto de marcas y de otros productos intercambiables como los vehículos usados. Tampoco que no haya tomado en consideración las peculiaridades contractuales y las prácticas del proveedor.

Ya hemos destacado con anterioridad que entendemos correctamente definido el mercado de producto y geográfico por la resolución recurrida atendido el carácter ilícito de las conductas investigadas independientemente de la incidencia que estas pudieran tener en otras marcas por lo que, consecuentemente, la sanción se ha cuantificado en atención al mercado definido. Respecto de las prácticas del proveedor y lo que se denomina peculiaridades contractuales, la actora no razona qué influencia deberían tener esas circunstancias y por qué en la cuantificación de la sanción, una vez acreditado el carácter anticompetitivo de la conducta.

En definitiva, la resolución recurrida ha explicado y razonado los factores que ha tomado en consideración para determinar el alcance de la infracción a fin de adecuar su importe al principio de proporcionalidad sin que la actora, que se limita a cuestionar su existencia, los haya desvirtuado.

Expone finalmente que su conducta no puede haber producido efectos sobre los derechos y legítimos intereses de consumidores y usuarios, y esta circunstancia debería haber sido considerada también dentro del procedimiento de determinación de la sanción. A su juicio, no se ha hecho ninguna gestión o investigación tendente a conocer el beneficio (lícito y/o ilícito) que su conducta haya obtenido en las operaciones sujetas a investigación.

No es cierto. La resolución recurrida explica que, para las infracciones muy graves, como la que nos ocupa, en la mayoría de los países que toma de referente, esos porcentajes están por encima del 10% del volumen del mercado afectado durante la conducta, como presunción general para la estimación aproximada de la ganancia ilícita y del daño potenciales. En el presente caso, ha considerado como media el 10% en carteles y aquí aplica el 5% del mercado afectado por la conducta de cada una.

La resolución recurrida ha indicado las fuentes que ha tomado en consideración para establecer ese porcentaje.

Es verdad que la actora cuestiona que el "valor del mercado afectado" que se le ha atribuido por importe de 55.083.705 euros no se corresponde, dice, con ninguna de las cifras aportadas por SAFAMOTOR sobre su volumen de negocios en el periodo en el que supuestamente habría cometido la infracción y que la rentabilidad del sector está muy lejos del intervalo del 5 al 10% en el que la CNMC fija la ganancia ilícita obtenida por los concesionarios que estaría en torno al 1,5%.

Ahora bien, con independencia de que la CNMC parte, en sus cálculos del volumen de negocio comunicado por la actora, como recuerda la sentencia del TJUE de 22 de octubre de 2015, en el asunto C-194/14 P, AC-Treuhand AG "a la hora de fijar el importe de la multa en caso de infracción de las normas en materia de competencia, la Comisión cumple su obligación de motivación cuando indica en su decisión los elementos de apreciación que le han permitido determinar la gravedad de la infracción, así como su duración, sin que esté obligada a indicar los datos numéricos relativos al método de cálculo de la multa (véase, en este sentido, en particular la sentencia Telefónica y Telefónica de España/Comisión, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, apartado 181)."

De conformidad con esa doctrina debemos entender que la resolución recurrida ha motivado suficientemente los criterios tomados en consideración para graduar la sanción que se ajustan a lo dispuesto en el art. 64 de la Ley 15/2007.

**DÉCIMO CUARTO.**- Por último, SAFAMOTOR sostiene que es merecedora de la aplicación de dos atenuantes.

En primer lugar, por la realización de actuaciones que pongan fin a la infracción, porque SAFAMOTOR despidió el 31 de octubre de 2013, a D. Marcial, Jefe de ventas de vehículos de la marca Volkswagen que decidió "adherirse" a los "acuerdos" de 2010, 2012 y de 2013, entre otros motivos por haber cedido a las presiones de VAESA en esos periodos.

En segundo lugar, por el reconocimiento de los hechos y la colaboración con la CNMC limitándose a cuestionar la calificación jurídica de los mismos, por lo que le es de aplicación la atenuante prevista en el artículo 64.3 d) LDC.



Finalmente, porque SAFAMOTOR no aplicó de manera efectiva las conductas prohibidas.

La Sala no advierte razones que justifiquen la apreciación de las atenuantes que invoca la actora pues, respecto de la primera afirma que " *ha adoptado una medida muy eficaz para que vuelvan a producirse conductas similares* " y, efectivamente, el hecho de que SAFAMOTOR despidiera el 31 de octubre de 2013, a D. Marcial , Jefe de ventas de vehículos de la marca Volkswagen que decidió " *adherirse* " a los " *acuerdos* " de 2010, 2012 y de 2013 puede ser eficaz de futuro pero eso no significa que concurra el supuesto de hecho que integra la atenuante pues poner fin a la infracción, significa, evitar por voluntad del infractor que siga produciéndose aquella no que una vez producida se evite su comisión en el futuro.

Tampoco es cierto que SAFAMOTOR haya cuestionado solo la calificación jurídica de los hechos pero, en cualquier caso, la atenuante prevista en el art. 64.3.d) " *la colaboración activa y efectiva con la Comisión Nacional de la Competencia* " requiere una conducta positiva y eficaz con el objeto de la investigación facilitando pruebas que permitan descubrir y desactivar el cartel que no podemos equiparar con el mero hecho de aceptar en la demanda los hechos y discutir su calificación jurídica y por último, como ya hemos dicho, la conducta sancionada constituye una infracción por objeto con independencia de que en su propio escrito la actora admite que un porcentaje de las ventas, se realizaron a un precio que encaja dentro del pacto prohibido.

Procede, en consecuencia, la estimación parcial del recurso con la consiguiente anulación de la resolución recurrida en cuanto a SAFAMOTOR se refiere, a fin de reducir la sanción inicialmente impuesta en proporción al periodo 2011 y 2012 que debe excluirse y a la declaración de responsabilidad solidaria respecto de las multas impuestas a IMSA y TIMSA que debe asimismo anularse.

**DECIMOQUINTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.s de la LJCA no procede imponer las costas a ninguna de las partes, dada la estimación parcial del recurso.

Vistos los preceptos citados por las partes y demás de pertinente y general aplicación,

## FALLAMOS

**QUE DEBEMOS ESTIMAR PARCIALMENTE** el recurso interpuesto por el Procurador D. Francisco José Abajo Abril, actuando en nombre y representación de **SAFAMOTOR S.A.U** contra la resolución de 28 de mayo de 2015, del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, mediante la cual se le impuso una sanción de multa de 841.271 euros €. por la comisión de una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia , resolución que anulamos por ser contraria a derecho a fin de de reducir la sanción impuesta a SAFAMOTOR en proporción al periodo 2011 y 2012 que debe excluirse y a la declaración de responsabilidad solidaria respecto de las multas impuestas a IMSA y TIMSA que debe asimismo anularse.

Sin imposición de costas a ninguna de las partes.

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 contados desde el 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.

Lo que pronunciamos, mandamos y firmamos.

## VOTO PARTICULAR

que formula el Magistrado D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO.

Mi discrepancia respecto de la sentencia recaída en este procedimiento se refiere al tratamiento dado por la mayoría a la cuestión relativa a la caducidad del procedimiento.

Resulta conveniente recordar que el procedimiento fue incoado el 29 de agosto de 2013 y que el plazo ordinario de terminación, establecido por el artículo 36.1 de la Ley 15/2007 de 3 de julio de Defensa de la Competencia (LDC ), es de 18 meses. Por lo tanto, la fecha final hábil para la notificación de la resolución sancionadora, quedó fijada en el 28 de febrero de 2015.

También es pertinente recordar que fueron dos las suspensiones acordadas por la CNMC en este procedimiento con la consiguiente ampliación del plazo para resolver:

1. La primera fue acordada el 5 de febrero de 2015, por causa de la complejidad del expediente y con una duración de tres meses.



2. La segunda fue acordada el 16 de abril de 2015 y tuvo efecto desde el día 20, antes pues del vencimiento de la primera suspensión. Se justificó en la necesidad de recabar de las empresas que podían ser sancionadas, la cifra correspondiente a su volumen total de negocio correspondiente a 2014.

Esta segunda suspensión se levantó el 5 de mayo siguiente, fijándose en el mismo acuerdo como fecha límite para la notificación de la resolución sancionadora el 12 de junio de 2015.

Dado que, en mi opinión, no son válidas ninguna de las suspensiones acordadas por la CNMC, debería declararse la caducidad del procedimiento al haberse dictado la resolución final el 28 de mayo de 2015, es decir, una vez transcurridos los 18 meses establecidos al efecto por el artículo 36.1 de la LDC .

Expongo a continuación los argumentos que sustentan mi tesis que son esencialmente coincidentes con los invocados por las empresas sancionadas que invocaron este motivo de recurso.

**PRIMERO** : En relación con el primer motivo de caducidad planteado: Ampliación del plazo de resolución por la especial complejidad del expediente.

1. La STS de 13 de noviembre de 2013, recurso de casación 4037/2010 aborda un supuesto que guarda cierta similitud con el presente caso y proporciona algunos elementos que deben tomarse en consideración. Se trataba de la revisión de una sanción impuesta por la antigua Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la alegación de caducidad fue rechazada, a la vista de la complejidad expediente sancionador.

2. Dicha sentencia, señaló en su FJ sexto final que "el tribunal de instancia no vulnera los preceptos legales ni la jurisprudencia que en este primer motivo casacional se citan cuando admite la concurrencia de circunstancias excepcionales, derivadas del propio expediente sancionador, que habilitaban a la Administración para acordar la ampliación del plazo máximo de resolución por un período adicional de seis meses".

3. La aplicación mimética de dicha doctrina podría avalar la tesis de la mayoría, pero concurren en mi opinión circunstancias singulares que me inclinan a pensar que, efectivamente, existió la caducidad denunciada.

4. En primer lugar, en el supuesto enjuiciado por la STS de 13 de noviembre de 2013 , el plazo conferido a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) para instruir y resolver el expediente era de 12 meses y en el presente caso, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), gozaba para la misma actividad de un plazo de 18 meses ( artículo 36.1 de la Ley 15/2007 de 3 de julio de Defensa de la Competencia, LDC ).

5. La ampliación fue concedida en aquel caso para resolver un expediente que la sentencia de instancia con un criterio aceptado implícitamente por el TS, calificó de "naturaleza indudablemente complicada o compleja, que ni siquiera una ampliación de medios materiales y personales hubiese sido suficiente para el efectivo cumplimiento del plazo originario de un año cuando la adecuada tramitación exigió adjuntar documentación de diferente sesgo". Esta afirmación pone de manifiesto pues, un grado de complejidad absolutamente extremo.

6. El plazo inicial de 18 meses del que disponía la CNMC es superior en un 50% al concedido también inicialmente para resolver el procedimiento que dio lugar a la sentencia de 13 de noviembre de 2013 (12 meses) y coincidente con el que validó el Tribunal Supremo (18 meses), dato que no puede obviarse.

En aquel supuesto se resolvió un recurso de la complejidad señalada anteriormente, en un total de 17 meses, es decir, inferior a los 18 meses que la LDC atribuye ahora a la CNMC para resolver los expedientes.

Esta circunstancia debe tomarse en consideración para valorar la motivación de la CNMC cuando pretende ampliar el plazo de caducidad concedido.

7. El artículo 37.4 de la LDC , establece que la ampliación del plazo máximo de resolución puede acordarse de forma *excepcional*, mediante *motivación clara* de las circunstancias concurrentes.

8. La motivación del acuerdo de ampliación es pues, el dato esencial que debe analizarse para validar la suspensión misma. Por lo tanto, tal alegación deberá valorarse en el contexto correspondiente, atendiendo a la razonabilidad, coherencia y, sobre todo, claridad, de los argumentos empleados. Lo contrario supondría admitir como suficiente una invocación formal y estandarizada sobre la complejidad del asunto.

9. La lectura del Acuerdo de ampliación de fecha 5 de febrero de 2015, en principio cumple con las exigencias de una motivación individualizada, pues se indica en el mismo que el expediente involucra a 230 empresas, consta con más de 6000 documentos que comprenden 49.000 folios que culmina con una propuesta de resolución que consta de 360 páginas, datos que evidencian, sin duda, la complejidad del expediente.

10. El problema radica en el hecho de que un expediente sea complejo, y nadie discute que el que motiva estas actuaciones lo es, no es razón en sí misma para que imperativamente deba acordarse la ampliación del



plazo de tramitación, pues un asunto de complejidad extraordinaria también puede resolverse en menos de 18 meses, como evidencia la STS de 13 de noviembre de 2013 antes citada.

Por ello deberá estarse al examen de las circunstancias concurrentes que deben exponerse en la motivación del acuerdo de suspensión y del comportamiento de la Administración en cada caso.

11. En el presente supuesto ocurre un hecho insólito: 69 de las empresas finalmente sancionadas, solicitaron una ampliación en 7 días, del plazo inicial de 15, concedido para formular alegaciones al pliego de concreción de hechos. Basaron su petición precisamente en la complejidad del expediente y el gran número de documentos que debían examinar, petición que la CNMC denegó en aras a la celeridad en la tramitación del procedimiento.

12. El hecho de que no todas las empresas afectadas por el expediente hubieran solicitado la ampliación del plazo, no es un obstáculo para sostener la tesis de la caducidad de expediente por este motivo, ya que, de acuerdo con una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo, el expediente es único, lo que significa que dicha circunstancia se comunica a todas las empresas reclamantes.

13. Sorprendentemente el Consejo de la CNMC, cuando tuvo que resolver el expediente, afirmó exactamente lo contrario y acordó, con los mismos argumentos empleados por las sedicentes empresas, un período de ampliación de tres meses, justamente por razón de la complejidad del expediente y la documentación que debía ser examinada.

14. El dato, en mi opinión, determinante se centra en el hecho de que, en el acuerdo de ampliación, la CNMC no justificó su cambio de criterio.

15. La motivación del acuerdo de ampliación debe ser clara, según dispone el artículo 37.4 de la LDC y no puede merecer este calificativo la conducta desplegada por la CNMC, que resulta ser intrínsecamente contradictoria y contraria a la doctrina de los actos propios y por consiguiente al artículo 3.1 de la Ley 30/1992 .

16. Para poder ser aceptable la motivación contenida en el acuerdo de ampliación, la CNMC debió explicar en el mismo, el elemento diferencial que justificaba acordar la suspensión en se momento y no anteriormente, lo que no se hizo.

17. Hay que recordar que la CNMC dispuso desde el primer momento de toda la información precisa sobre el número de empresas afectadas y el volumen de documentación generado. Además, si hubiera acordado la suspensión que le fue solicitada por las empresas, dicho período no hubiera podido contabilizarse en su contra para justificar la caducidad, pues la suspensión se habría concedido a instancia de las partes y se extiende hasta la recepción de las alegaciones.

18. La sentencia de la que discrepo señala en su FJ sexto que la denegación de ampliación del plazo a cada una de las empresas que lo solicitó, se fundó en las circunstancias individuales de cada una, aludiendo en cada caso al número de veces que cada empresa tuvo acceso al expediente, llevándose copia de la totalidad de la información pública obrante en el expediente.

Tras señalar que la ampliación del plazo se denegó por razones de celeridad de la tramitación, la sentencia llegó a la conclusión de que la actuación de la CNMC no está viciada por desconocer los actos propios, ya que la CNMC actuó de manera diferente ante situaciones diferentes

19. No puedo compartir dicho argumento, que no deja de ser la integración por la Sala de una motivación sobre este punto inexistente en el acuerdo de suspensión del plazo, ya que la CNMC no trató de forma diferente situaciones diferentes y ello por las siguientes razones:

a) La complejidad del expediente era la misma, tanto para cada empresa individualmente considerada, como para la CNMC, pues ambas deben examinar de forma sistemática la documentación obrante en el expediente.

b) La carga adicional que puede pesar sobre la CNMC al tener que gestionar la información confidencial queda compensada con la infraestructura de funcionarios y medios materiales de la que dispone y que no está al alcance de las empresas sancionadas.

c) Para poder ejercer correctamente su derecho de defensa, las empresas deben examinar de forma sistemática todas las actuaciones públicas, estén o no mencionadas en ellas, ya que la infracción cometida ha sido calificada como única y continua.

d) En el examen sistemático de la documentación está la clave de su defensa, ante la posibilidad de poder solicitar, en base a su examen y de forma razonada con apoyo en dicha documentación, el acceso a documentación confidencial a la que inicialmente no se le dio acceso.



e) Además, la responsabilidad de las empresas ante una eventual reclamación por daños que, es solidaria con el resto de las empresas sancionadas, puede quedar fuertemente condicionada por la redacción de la resolución sancionadora. Ello les obliga a ser extremadamente vigilantes sobre todos los aspectos de la redacción de la resolución sancionadora.

d) La sentencia no considera relevante el dato de varias empresas recibieron el mismo día de la notificación del pliego de concreción de hechos un volumen de documentación nueva y adicional superior a los 4000 folios y que solo desde la notificación del pliego de concreción de hechos se formulan cargos de manera sistemática, lo que les obligó a reexaminar la documentación anterior. Ver en este sentido, y a título de ejemplo, y entre otros, el folio 24796 Jarnauto,

e) Tampoco toma la sentencia en consideración que hay un grupo de empresas que por primera vez acceden a toda la documentación. En este sentido y título de ejemplo, ver el folio 24902 Talleres Ponciano, o 24652 Aldauto. En el folio 24565, la empresa Motorsol denuncia que no pudo acceder al contenido de la solicitud de clemencia, en la que se basó el pliego de cargos, hasta la fecha en que el mismo le fue notificado, situación en la que se encuentra otro grupo de empresas (folio 24495 Sarsa, como ejemplo).

20. En definitiva, un asunto, aunque sea extremadamente complejo, puede resolverse en un plazo inferior a 18 meses, como evidencia la STS de 13 de noviembre de 2013, por lo que la justificación de la incidencia de la complejidad para acordar la suspensión deberá ser muy precisa. Ningún precepto legal impone de forma automática la suspensión del plazo por razón de la complejidad del expediente.

21. El artículo 37.2 de la LDC es elocuente al respecto, pues únicamente admite la suspensión automática del plazo ordinario de resolución en 4 supuestos y ninguno de ellos se refiere a la complejidad del expediente.

22. La motivación esgrimida por la CNMC en el acuerdo de ampliación del plazo no puede calificarse de clara o coherente, pues no explica por qué razón para las empresas no existía un grado de complejidad suficiente que justificara la ampliación del plazo y, sin embargo, para ella sí.

23. En estas circunstancias, puede concluirse que, ante la imposibilidad de resolver en plazo, lo que trae causa de una instrucción excesivamente larga de 16 meses que sobrepasó los 12 que le confiere el artículo 28 del RD 261/2008, la CNMC acordó, esencialmente por este hecho, la ampliación del plazo.

24. Dicha forma de proceder no tiene amparo legal, por lo que procede, en mi opinión, no tener por válida dicha suspensión del plazo para resolver analizada.

**SEGUNDO:** En relación con el segundo motivo de caducidad planteado. Ampliación del plazo de resolución para solicitar la cifra del volumen total de negocio de las empresas afectadas durante el ejercicio de 2014.

1. Es conveniente recordar como antecedente que, una vez acordada la suspensión del plazo de resolución a la que acabamos de hacer referencia y dentro de su vigencia, la CNMC adoptó una segunda suspensión, que se produjo por acuerdo de 16 de abril de 2015, que tuvo efecto desde su notificación el 20 de abril y que se levantó el 5 de mayo de 2015, lo que determinó que el plazo máximo de duración del procedimiento se prolongara hasta el 12 de junio de 2019.

2. La ampliación en este caso se justificó por el carácter necesario para la resolución del expediente de contar con la cifra correspondiente al volumen total de negocio de las empresas que podían ser sancionadas en relación con el ejercicio de 2014.

También requirió a "aquellas empresas que no lo hubieran aportado con anterioridad, las cifras relativas al volumen de negocios en España correspondientes al mercado de la distribución de vehículos de motor de la marca Audi, Volkswagen y Seat, según sea el caso, y de los años correspondientes al periodo infractor, incluyendo en dicha información los datos relativos a los tres canales de venta, esto es, particulares, flotas de empresas y empresas de renting".

3. No me cabe duda de que la incorporación de dichos documentos al expediente es necesaria, pues el artículo 63 de la LDC establece que la multa se impondrá sobre la base de dichas magnitudes, por lo que esa no es la cuestión objeto de debate.

4. La mayoría sostiene, en esencia, que, tratándose de la petición de una documentación necesaria para resolver el expediente, está justificada la suspensión del plazo para resolver al amparo del artículo 37.1 a) de la LDC que no distingue a los efectos de la suspensión, entre motivos de tramitación ordinaria o extraordinaria.

5. Recuerda la sentencia que el solapamiento de las fechas, dado que el expediente llega a la Sala de Competencia el 30 de diciembre de 2014 y necesariamente debería dictarse la resolución en 2015, le obliga a solicitar la información en cuestión, de la que ya disponía, pero referida al ejercicio de 2013.



6. Destaca también la sentencia que el propio artículo 37 de la LDC contempla tres supuestos de suspensión que califica de esta manera: ordinaria (párrafo 1), basada en circunstancias especiales (párrafo segundo) y por motivos excepcionales (párrafo cuarto) y que el supuesto enjuiciado se encuadraría en la primera.

7. Mi divergencia esencial con la mayoría se centra pues, en la interpretación y aplicación a las circunstancias del caso, del artículo 37.1 a) de la LDC, que establece que: "El transcurso de los plazos máximos previstos legalmente para resolver un procedimiento se podrá suspender mediante resolución motivada en los siguientes casos: a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias, la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios".

8. Contrariamente a lo que se indica en la sentencia, estimo que la LDC distingue perfectamente entre la tramitación ordinaria del procedimiento sancionador para lo que otorga un plazo total de 18 meses según el artículo 36.1 de la LDC y la tramitación extraordinaria para la que establece la posibilidad de ampliación del plazo de resolución, derogando de esta forma la regla general de resolución en 18 meses.

9. Todas las actuaciones que están establecidas en la LDC y en el RD 261/2008 como obligatorias para el procedimiento sancionador y que deben practicarse en todo caso, entre las que se encuentra la petición a las empresas que pueden ser sancionadas del volumen total de negocios del año inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción, deben realizarse en el período ordinario y sin suspensión de tipo alguno.

10. La apertura del plazo extraordinario del artículo 37.1 a) LDC queda reservada para la reclamación de documentos necesarios y específicos del caso concreto, que no se pudieron recabar en el plazo ordinario, debiendo justificarse la razón.

11. En ese sentido, es constante y uniforme la jurisprudencia que destaca el carácter preclusivo de los plazos de tramitación y que conciben el instrumento de la caducidad del procedimiento como una garantía irrenunciable del administrado.

12. La STS de 18 de enero de 2016 recurso de casación nº 2953/2013 que reitera doctrina anterior, es expresiva al respecto señalando en su FJ 3 que "tratándose de procedimientos sancionadores o susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, la caducidad se produce cuando la Administración sobrepasa el plazo máximo para resolver legalmente establecido para cada procedimiento ( artículo 44.2 de la Ley 30/1992 ), que en el caso del procedimiento sancionador en el ámbito del derecho de la competencia es de un año ( artículo 56 de la Ley 16/1989 antes citado).

13. La mención al plazo de un año hecha en la sentencia de 18 de enero de 2016, debe entenderse hecha en la actualidad al vigente artículo 36.1 de la LDC que fija el plazo en 18 meses.

14. Por otra parte, los supuestos contemplados en el artículo 37 LDC tienen el rasgo común de constituir una derogación a la regla general que impone el respeto del plazo ordinario de 18 meses, teniendo cada una de las tres situaciones que contempla una naturaleza diferente.

15. Únicamente el artículo 37.2 LDC impone la suspensión automática y obligatoria de los plazos de tramitación por ministerio de la ley, limitándola a 4 supuestos, ninguno de los cuales es la petición de la información que nos ocupa.

En los otros dos supuestos la suspensión está en función de las circunstancias de cada caso, por lo que es eventual y está sujeta a un control de motivación, que en esencia debe verificar si la ampliación del plazo que supone la suspensión está o no justificada, sin que la CNMC pueda disponer de la misma a su libre arbitrio.

16. En mi opinión, no constituye una motivación adecuada el afirmar que era necesario contar con la referida información referida al año 2014, pues siendo eso cierto, también lo es que dicha información pudo y debió solicitarse dentro del período ordinario, pues justamente para ello está establecido, como veremos a continuación

17. Si se concluyera, como hace la sentencia de la que discrepo, que la CNMC tiene libertad para suspender el procedimiento para solicitar dicha información, no tendría ningún sentido fijar un plazo límite para la tramitación de 18 meses, que una jurisprudencia unánime como una garantía esencial del ciudadano.

18. De este modo, la CNMC podría esperar siempre al último día del plazo de 18 meses para solicitar dicha información y de esa manera obtener una prórroga automática, sin mayor justificación. Es evidente que no es eso lo que ha establecido el legislador.

19. En el presente caso, la CNMC solicitó por primera vez la información relativa a las cifras de negocio el 6 de agosto de 2014 y en relación a 2013, tras la notificación del pliego de concreción de hechos y para que fuera aportada durante la fase de alegaciones al mismo y se hizo sin acordar suspensión alguna del plazo, lo que es absolutamente correcto.



20. Sorprendentemente, a partir del día 11 de diciembre de 2014 solicita información sectorial sobre el volumen de negocios relativa a 2013, cuando es evidente que el expediente no podrá resolverse en 2014 y que, por lo tanto, imponiéndose una sanción en 2015, es necesario aportar la cifra de negocios global y sectorial de 2014.
21. El 29 de diciembre de 2014 adopta la propuesta de resolución sin solicitar tampoco dicha cifra a las empresas, siendo del todo punto necesario contar con ella de acuerdo con las razones expuestas.
22. Acordada la ampliación del plazo por razón de la complejidad del expediente el 5 de febrero de 2015, sigue la Sala sin solicitar la cifra de negocios correspondiente a 2014.
23. El 16 de abril de 2019, la Sala vuelve a suspender el plazo, esta vez sí para solicitar la cifra de negocios con la consiguiente prolongación del plazo de resolución hasta el 12 de junio.
24. Si aceptamos, como es pacífico, que la CNMC debía contar con la cifra total de negocios relativa a 2014 de las empresas que iba a sancionar, no existe explicación alguna que justifique la ampliación acordada, pues dicha cifra pudo y debió solicitarse desde el mismo momento en que se tuvo la convicción de que el expediente iba a resolverse en el año 2015.
25. La CNMC pudo hacerlo, sin suspensión de plazo alguno, desde el mes de diciembre de 2014, cuando solicita información respecto de 2013 concluye la instrucción y, sin embargo, retrasó la petición de los datos de forma injustificada hasta el 16 de abril de 2015, garantizándose de esta forma un plazo suplementario para la resolución.
26. Es el propio comportamiento de la CNMC el que pone de manifiesto su contradicción, pues el 6 de agosto de 2014, al notificar el pliego de cargos, con toda corrección, solicitó, sin suspensión de plazo alguno, las cifras de negocio de 2013.
27. Debe precisarse que, como la propia CNMC indicó en la resolución de suspensión de 5 de febrero de 2015, que dadas las fechas en las que se desarrollan los hechos, la cifra exacta sobre el volumen de negocios podía ser sustituida por su mejor estimación posible, lo que podía haberse acordado también el 29 de diciembre de 2014, al dictar la propuesta de resolución.
28. En mi opinión, no cabe duda de que la CNMC puede elegir el momento en que solicita la cifra de negocios de las empresas, pero siempre que lo haga de forma que con ello no altere el plazo ordinario de resolución legalmente establecido en 18 meses. Ello es así porque se trata de un trámite ordinario y perfectamente previsible.
29. En definitiva, el artículo 37.1 a) LDC no confiere a la CNMC el derecho a solicitar, incluso hasta el último día del plazo ordinario, la cifra de negocios del año anterior para conseguir con ello una prórroga automática del plazo de resolución, siendo esta la diferencia esencial con la sentencia de que la que discrepo.

SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO.

Fdo

**PUBLICACIÓN** .- Una vez firmada y publicada la anterior resolución entregada en esta Secretaría para su **no** tificación, a las partes, expidiéndose certificación literal de la misma para su unión a las actuaciones.

En Madrid a 10/04/2019 doy fe.