



Roj: **SAN 763/2017** - ECLI: **ES:AN:2017:763**

Id Cendoj: **28079230062017100057**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **09/03/2017**

Nº de Recurso: **187/2013**

Nº de Resolución: **91/2017**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN SEXTA**

**Núm. de Recurso:** 0000187 / 2013

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 01951/2013

**Demandante:** MANIPULADOS PLANA, S.A.

**Procurador:** D. ANTONIO ORTEGA FUENTES

**Demandado:** COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA

**Codemandado:** ADVEO GROUP INTERNATIONAL, S.A.Y PRINTEOS, S.A.

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.:** D<sup>a</sup>. BERTA SANTILLAN PEDROSA

### **SENTENCIA N<sup>o</sup>:**

**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<sup>a</sup>. ANA ISABEL RESA GÓMEZ

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a nueve de marzo de dos mil diecisiete.

VISTO por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso contencioso-administrativo núm. **187/2013**, promovido por el Procurador de los Tribunales D. Antonio Ortega Fuentes, en nombre y en representación de la mercantil "MANIPULADOS PLANA, S.A.", contra la Resolución dictada en fecha 25 de marzo de 2013 por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en el expediente sancionador nº S/0316/10, resolución que agota la vía administrativa. Ha sido parte en autos la Administración demandada representada por el Abogado del Estado y como entidad codemandada ha comparecido la mercantil "ADVEO GROUP INTERNATIONAL, S.A." representada por la Procuradora Dña. Ana Llorens Pardo y la mercantil "PRINTEOS, S.A." representada por el Procurador D. Eulogio Paniagua García.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** - Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la ley, se emplazó a la parte recurrente para que formalizase la demanda en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que entendió oportunos solicitó a la Sala que dicte sentencia por la que, estimando el presente recurso declare la nulidad de la resolución impugnada.

**SEGUNDO.** - El Abogado del Estado contesta a la demanda mediante escrito en el que suplica se dicte sentencia por la que se desestime el recurso contencioso administrativo interpuesto. Las entidades codemandada no presentaron escrito de contestación a la demanda.

**TERCERO.** - Posteriormente se dio traslado a las partes para que presentaran escritos de conclusiones y aportados quedaron los autos pendientes para votación y fallo.

**CUARTO.** - Para votación y fallo del presente proceso se señaló la audiencia el día 5 de octubre de 2016; no obstante, se continuó la deliberación durante los días 26 de octubre, 16 de noviembre, 14 de diciembre de 2016 y 25 de enero y 15 de febrero de 2017.

**QUINTO.** - En la tramitación del presente proceso se han observado las prescripciones legales.

VISTOS los preceptos legales citados por las partes, concordantes y de general aplicación.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. Dña. BERTA SANTILLAN PEDROSA.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** - En el presente recurso contencioso administrativo se impugna la Resolución dictada en fecha 25 de marzo de 2013 por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en el expediente sancionador nº S/0316/10, resolución que agota la vía administrativa.

Dicha resolución acuerda:

*"PRIMERO.- Declarar que en este expediente ha quedado acreditada la existencia de una infracción única y continuada del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, desde 1977 hasta 2010, consistente en un cártel de fijación de precios y reparto de clientes en el mercado del sobre de papel en todo el territorio nacional.*

*SEGUNDO.- Declarar que son sujetos responsables de esta infracción de cártel las empresas ANDALUZA DE PAPEL, S.A.; ANTALIS ENVELOPES MANUFACTURING, S.L. y solidariamente su matriz ANTALIS INTERNATIONAL, S.A.S.; ARGANSOBRE, S.A.; EMILIO DOMENECH MIRABET, S.A.; ENVEL EUROPA, S.A. y su antigua matriz HOLDHAM, S.A.; GRUPO TOMPLA SOBRE EXPRES, S.L. (actualmente denominada TOMPLA SOBRE EXPRES, S.L.); HISPAPEL, S.A.; MAESPA MANIPULADOS, S.L.; MANUFACTURAS TOMPLA, S.A. (actualmente denominada PRINTEOS, S.A. y matriz del Grupo Tompla); PACSA; PAPELERA DEL CARRION, S.L.; RODON PORTA, S.L. (actualmente extinguida por virtud de su fusión con MAESPA); SOBRE INDUSTRIAL, S.L.; SOCIEDADA ANONIMA DE TALLERES DE MANIPULACION DEL PAPEL (SAM); SOBRES IZALBE S.A.; UNIPAPEL TRANSFORMACION Y DISTRIBUCION, S.A. y su matriz UNIPAPEL, S.A. (actualmente denominada ADVEO GROUP INTERNATIONAL).*

*TERCERO.- Imponer a las referidas empresas, como autoras de la conducta infractora declarada y en atención a la responsabilidad que corresponde a cada una de ellas conforme a lo establecido en el Fundamento de Derecho Sexto, las siguientes multas sancionadoras:*

.....

*Trescientos cincuenta y seis mil trescientos cuarenta y dos euros (356.342 euros) a MANIPULADOS PLANA, S.A.*

*CUARTO.- Declarar que UNIPAPEL TRANSFORMACION Y DISTRIBUCION, S.A. y su matriz UNIPAPEL SA (actualmente denominada ADVEO GROUP INTERNATIONAL) reúnen los requisitos previstos en el artículo 65 de la Ley 15/2007 y, en consecuencia, eximirles del pago de la multa que les corresponde por su participación en la conducta infractora.*

*QUINTO.- Declarar que ANTALIS ENVELOPES MANUFACTURING, S.L. y su matriz ANTALIS INTERNATIONAL, S.A.S. reúnen los requisitos del artículo 66 de la Ley 15/2007 y, en consecuencia, aplicarles una reducción del 40% del importe de la multa, lo que supone que les corresponde pagar una sanción de cuatro millones seiscientos noventa y cinco mil novecientos noventa euros.*

*SEXTO.- Declarar que GRUPO TOMPLA SOBRE EXPRES, S.L. (actualmente denominada TOMPLA SOBRE EXPRES, S.L.); HISPAPEL, S.A.; PACSA; PAPELERA DEL CARRION, S.L.; MAESPA MANIPULADOS, S.L.; SOCIEDAD ANONIMA DE TALLERES DE MANIPULACION DEL PAPEL (SAM) y la matriz de todas ellas MANUFACTURAS*



*TOMPLA, S.A. (actualmente denominada PRINTEOS, S.A.) reúnen los requisitos del artículo 66.2.b) de la Ley 15/2007 para aplicarles a las multas impuestas en el dispositivo tercero una reducción que, incluida la exención parcial del art. 66.3. de la misma ley, equivalente al 30% del importe multa".*

Concretamente, la resolución impugnada considera que todas las entidades sancionadas participaron en una infracción única y continuada de cartel prohibida por los artículos 1.1 de la LDC y 101.1 del TFUE, conformada por un conjunto de acuerdos, conductas y prácticas colusorias en el mercado español de sobres de papel que tenían por objeto:

- El reparto del mercado y fijación de precios a través del reparto de las licitaciones públicas de sobres electorales con ocasión de la celebración de los procesos electorales celebrados en España desde 1977 hasta 2010 ente ANDUPAL; ANTALIS; DOMENECH; ENVEL; TOMPLA; MAESPA; CEGAMA; PLANA; PACSA; RODON; SOBRINSA; SAM; IZALBE y UNIPAPEL, con la colaboración de HISPAPPEL, así como el reparto entre TOMPLA y UNIPAPEL de la producción de sobres electorales para el buzoneo por los partidos políticos.
- El reparto del mercado de sobres pre-impresos corporativos a través del reparto de clientes, grandes corporaciones nacionales públicas y privadas, al menos entre 1977 y 2010, que llevaban aparejada la fijación de los precios de los sobres por ANTALIS; TOMPLA; PLANA; PACSA; SAM; SERBOS; UNIPAPEL; ARGANSOBRE; ENVEL; MAESPA y SOBRINSA, con la colaboración de HISPAPPEL.
- La fijación de precios y reparto de los clientes del sobre blanco entre ANTALIS; SAM; TOMPLA y UNIPAPEL, con la colaboración de HISPAPPEL, entre los años 1977 hasta 2010.
- La limitación del desarrollo técnico en el sector del sobre de papel mediante el acuerdo entre TOMPLA; UNIPAPEL; SAM; PACSA; ANTALIS; PAPELERA MADRILEÑA (actualmente SERBOS) y PLANA para la formación de un consorcio tecnológico entre TOMPLA, UNIPAPEL y SAM, que posteriormente dio lugar a la constitución en 1977 de la sociedad COVER FORMAS, por parte de TOMPLA y UNIPAPEL, creada para compartir las innovaciones tecnológicas generadas en cada una de ellas que, licenciaban únicamente a ANTALIS; SAM; PLANA y PAPELERA MADRILEÑA.

Y en relación con la mercantil ahora recurrente, Manipulados Plana, S.A., la resolución sancionadora le considera responsable de una infracción única y continua del artículo 1 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, por su participación en un acuerdo entre competidores para el reparto de los clientes en el mercado de la fabricación y comercialización de sobres impresos en España y un acuerdo para la limitación del desarrollo tecnológico a través de la constitución de la sociedad Cover Formas, S.L. desde noviembre de 1981 hasta octubre de 2010.

**SEGUNDO.-** En el escrito de demanda presentado por la mercantil recurrente "MANIPULADOS PLANA, S.A." se solicita la nulidad de la resolución administrativa impugnada porque considera que es contraria a derecho. Y ello en virtud de las siguientes consideraciones.

La mercantil recurrente recoge específicamente en su escrito de demanda las siguientes afirmaciones con las que centra su pretensión y objeto del debate. En este sentido afirma:

*"Esta parte pretende la nulidad de la resolución o subsidiariamente la anulación parcial de la misma por lo que respecta a la multa impuesta.*

*De manera preliminar, Plana quiere poner de manifiesto su conformidad, en términos generales, con el contenido de la resolución impugnada en cuanto a los hechos acreditados, si bien con las precisiones que se indican en el presente escrito de demanda.*

*Plana considera que el relato de los hechos contenido en la resolución relativo al acuerdo de reparto de mercado y de fijación de precios a través del reparto de las licitaciones públicas de sobres electores y al acuerdo de reparto de sobres pre-impresos a través de clientes coincide con el contenido de su solicitud de clemencia.*

*No obstante, Plana no comparte la valoración y conclusión final de la Resolución sobre el valor añadido significativo de su solicitud de clemencia ni tampoco algunas de las valoraciones sobre ciertos aspectos del relato de los hechos por lo que respecta a Plana (en particular, y como se desarrollará más adelante, la consideración de Plana como una de las empresas del "núcleo duro" del cártel y la valoración sobre la participación de Plana en el acuerdo para limitar el desarrollo tecnológico)".*

De sus pretensiones se deducen tres consideraciones. Primera, que presentó una solicitud para acogerse al programa de clemencia que debía implicar la reducción del importe de la multa impuesta ya que había aportado elementos de prueba de valor esencial y añadido a los datos que ya disponía la CNC. Segunda, realizada de forma subsidiaria, implicaría igualmente la reducción del importe de la multa impuesta porque considera que no se le puede dar el mismo trato que a las empresas que sí formaban parte del llamado "núcleo duro" y que



han participado en todas las conductas calificadas por la CNC, como una infracción única y continuada. Y tercera que, para el supuesto de que no se acepten ninguna de las anteriores consideraciones, deberá entonces reducirse el importe de la multa impuesta por la aplicación incorrecta del límite máximo del 10% en el cálculo.

Y en apoyo de sus pretensiones la mercantil recurrente sostiene en su demanda:

a) Error por parte de la CNC en la valoración de las informaciones proporcionadas por la recurrente en la solicitud de clemencia. Destaca que fue una de las empresas que, en el marco del programa de clemencia, solicitó la impunidad o, en su caso, la reducción de la multa que pudiera corresponderle en aplicación de dicho programa. Y destaca que aunque presentó una solicitud de clemencia con muchos elementos probatorios de gran valor añadido, no obstante, no se le ha aplicado reducción alguna al importe de la multa impuesta. En este sentido sostiene que su solicitud de clemencia si contenía elementos de prueba suficientes como para poder aportar valor añadido significativo a los elementos de prueba de los que ya disponía la CNC para demostrar la existencia del cártel y, por ello, considera que era merecedora de una reducción del importe de la multa. Y relacionada con esta afirmación añade que la CNC ha vulnerado el principio de no discriminación de trato con respecto al resto de las empresas sancionadas y, especialmente, respecto de las mercantiles ANTALIS y TOMPLA a quienes si se les ha aplicado la reducción en el importe de la multa.

b) Error en la valoración de la participación de PLANA en algunos de los hechos imputados como ha sido su consideración como miembro del llamado núcleo duro y su participación en el acuerdo para limitar el desarrollo tecnológico.

c) La recurrente entiende que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad en la determinación del importe de la multa porque no se le ha aplicado la atenuante de cooperación y porque se le ha impuesto la multa en el porcentaje máximo del 10% en relación con el volumen de negocios en el ejercicio anterior. Finalmente refiere que tampoco se ha tenido en cuenta su especial situación económica (situación en concurso de acreedores con anterioridad a la resolución sancionadora).

**TERCERO.-** La resolución impugnada imputa a la mercantil recurrente la participación en el cártel mediante (1) la adopción de acuerdos de reparto de mercado y fijación de precios a través del reparto de licitaciones públicas de sobres electorales; (2) la adopción de acuerdos de reparto de mercado de sobres pre-impresos a través del reparto de clientes; y (3) la adopción de acuerdos para limitar el desarrollo tecnológico. Conductas desarrolladas desde el mes de noviembre de 1981 hasta el mes de octubre de 2010.

Como ya se ha recogido en el anterior fundamento de derecho, la mercantil recurrente MANIPULADOS PLANA S.A. no niega su participación en los hechos que se le han imputado en la resolución impugnada relacionados con el acuerdo de reparto del mercado y de fijación de precios a través del reparto de las licitaciones públicas de sobres electorales y al acuerdo de reparto de sobres pre-impresos a través de clientes ya que, como así afirma en su demanda, coincide con el reconocimiento efectuado en su solicitud de clemencia. Tampoco discute que los mismos supongan una conducta anticompetitiva prohibida en el artículo 1 de la LDC .

No obstante, afirma que no comparte la consideración recogida en la resolución impugnada de que PLANA era una de las empresas del llamado "núcleo duro" del cártel (según la CNC lo formaban ANTALIS; TOMPLA; UNIPAPEL y PLANA, con la participación de HISPAPPEL); y tampoco comparte que la citada resolución le haya incluido como participante en los acuerdos para limitar el desarrollo tecnológico alegando en su defensa su condición de mera licenciataria desde el 23 de junio de 1998.

La recurrente que niega su condición de miembro del llamado núcleo duro afirma: Plana es una empresa familiar cuyo peso en el mercado de la fabricación y distribución de sobres de papel es muy reducido. Sostiene que su actual cuota de mercado sería inferior al 3% frente al 85% de cuota conjunta de mercado de Antalis, Tompla y Unipapel quienes fueron los precursores y promotores iniciales del cártel. Y, sin embargo, afirma que Plana se vio forzada a participar en los acuerdos porque, en caso contrario, las medidas de represión le hubieran forzado a salir del mercado.

No podemos compartir esta pretensión. La CNC justifica la inclusión de algunas empresas en el llamado núcleo duro no tanto por su influencia en el mercado afectado dado su volumen de negocios en el sector sino por su participación desde el comienzo del cártel. Y en el caso de la recurrente ha quedado acreditada su participación desde casi el comienzo con las Elecciones Generales de 1982 hasta las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2010, en el reparto de grandes clientes (como por otra parte había reconocido la recurrente en su solicitud de clemencia) y en el acuerdo de limitación del progreso tecnológico (según la CNC queda acreditada su participación en las reuniones en las que se decidió utilizar el sistema "open system" con el objetivo de que el producto uniera a los miembros participantes en contra de las incursiones de otros fabricantes). La CNC en la resolución impugnada justifica su inclusión en el llamado núcleo duro, con su influencia en la determinación del importe de la multa, afirmando que:



*"PLANA figuró desde el primer momento como un miembro más del núcleo duro del cartel, estándole asignado el correspondiente código numérico secreto identificativo para ocultar su identificación (código 1.1 y posteriormente 1998) contando con un coordinador para las comunicaciones con el resto de miembros del cartel, que en el caso de PLANA era el propio Director General, así como un teléfono móvil de titularidad de HISPAPEL, para ocultar de esta manera las actividades ilícitas del cartel".*

Por otra parte, la recurrente no ha demostrado que su concreto volumen de negocios en el sector no tuviera capacidad para afectar al mercado con su participación en los referidos acuerdos; y tampoco ha demostrado que participara en ellos durante casi treinta años por las presiones recibidas de las otras empresas cuyos volúmenes de negocios en el sector de mercado eran superiores al suyo.

Esta Sección tampoco comparte la afirmación de la recurrente de que no participó en la adopción de los acuerdos relativos a la limitación del desarrollo tecnológico sino que únicamente tuvo la condición de licenciataria de los modelos de utilidad explotados por la empresa COVER FORMAS S.A. Sin embargo, en la extensa investigación realizada por la CNC se comprueba que la mercantil PLANA sí participó en reuniones y conversaciones que empezaron en el mes de octubre de 1996 en las que se examinaba el llamado sistema "open system". Concretamente, consta su participación en la reunión de 10 de octubre de 1996 en la sede de HISPAPEL (resumen de la reunión aportada por TOMPLA, folios 3265 a 3268 del expediente administrativo) en la que se informó tanto de las intenciones de UNIPAPEL de vender a TOMPLA el 50% de la propiedad de OPEN SYSTEM como del objetivo de que pudiera ser un producto que uniera a la mesa en contra de las incursiones de otros fabricantes no serios.

**CUARTO.** - Una vez que ha quedado determinada y comprobada la participación de PLANA incluso en los acuerdos que se negaban por la misma, corresponde ahora examinar la alegación esencial en que la recurrente apoya su defensa. En este sentido refiere que debió ser beneficiaria del programa de clemencia y haber obtenido así una reducción en el importe de la multa al igual que se había reconocido a la mercantil "ANTALIS ENVELOPES MANUFACTURING, S.L." y a su matriz "ANTALIS INTERNATIONAL, S.A.S." a quienes se les aplicó una reducción del 40% del importe de la multa y a la mercantil MANUFACTURAS TOMPLA, S.A y a sus filiales a quienes se les aplicó una reducción del 30% del importe de la multa porque la CNC entendió que reunían los requisitos del artículo 66 de la Ley 15/2007 .

En relación con la aplicación del programa de clemencia en el cártel examinado debemos destacar los siguientes acontecimientos: (1) El 14 de septiembre de 2010 la empresa UNIPAPEL, S.A. presentó ante la CNC una solicitud de exención del pago de la multa a los efectos del artículo 65 de la LDC o, en su caso, subsidiariamente de reducción del importe de la multa a los efectos del artículo 66 de la LDC . Solicitud que la CNC entendió que, junto con la documentación que acompañaba, ofrecía información y elementos de prueba sobre los elementos esenciales de la infracción; (2) El 20 de octubre de 2010 la empresa ANTALIS presentó una solicitud de exención del pago de la multa a los efectos del artículo 65 de la LDC o, en su caso, subsidiariamente, de reducción del importe de la multa a los efectos del artículo 66 de la LDC ; (3) El 21 de octubre de 2010 la empresa PLANA presentó una solicitud de exención del pago de la multa a los efectos del artículo 65 de la LDC o, en su caso, subsidiariamente, de reducción del importe de la multa a los efectos del artículo 66 de la LDC ; (4) El 22 de octubre de 2010 la empresa TOMPLA presentó una solicitud de exención del pago de la multa a los efectos del artículo 65 de la LDC o, en su caso, subsidiariamente, de reducción del importe de la multa a los efectos del artículo 66 de la LDC .

Y en la resolución sancionadora se concedió la exención a UNIPAPEL en aplicación del artículo 65.1.a) de la LDC por haber sido la primera empresa en aportar elementos de prueba que permitieron a la CNC ordenar el desarrollo de una inspección en relación con el cártel descrito en la solicitud de exención del pago de la multa.

Y a ANTALIS se le reconoció la reducción del 40% del importe de la multa al haber sido la primera en cumplir los requisitos del artículo 66.1. de la LDC ; y a TOMPLA se le reconoció una reducción equivalente al 30% del importe de la multa al reunir los requisitos del artículo 66.2.b) de la Ley 15/2007 . Y en la resolución sancionadora, la CNC justifica porque se ha acordado la reducción en el importe de las multas impuestas a las entidades ANTALIS y a MANUFACTURAS TOMPLA. Y en este sentido en la resolución sancionadora se recoge cual ha sido la información que con un valor añadido significativo se ha aportado por cada una de dichas empresas para ser merecedoras de la reducción en el importe de la multa. Así, en relación con ANTALIS la CNC en la resolución sancionadora destaca que:

*"El Consejo concuerda con la DI en que ANTALIS ha aportado al expediente información y elementos de prueba con valor añadido significativo para demostrar la existencia del cartel. En particular, ANTALIS ha aportado información ( de forma particular a través de las declaraciones de sus directivos) con importancia cualitativa significativa para mejor comprender el contenido y alcance de los acuerdos adoptados por las empresas imputadas, dado su alto valor acreditativo de las practicas objeto de investigación, por lo que aportan un valor*



*añadido significativo con respecto de aquellos de los que ya disponía la Dirección de Investigación a dicha fecha para demostrar la existencia del cartel, permitiendo contrastar y confirmar las practicas adoptadas por el cártel, fijar el periodo de duración de este y probar la participación del resto de empresas participantes en el cartel".*

Y respecto de la mercantil MANUFACTURAS TOMPLA, la CNC afirma: *"El Consejo coincide con la Dirección de Investigación en que MANUFACTURAS TOMPLA S.A. y sus filiales aportaron, en el marco de su solicitud de reducción del importe de la multa, información y elementos de prueba dotados de un valor añadido significativo para demostrar la existencia del cártel, ampliando el periodo de duración del mismo, y permitiendo la capacidad de la DI de probar la participación de otras empresas en el cártel".*

Sin embargo, la CNC no reduce el importe de la multa impuesta a la recurrente sosteniendo que una vez examinada la información y los elementos de prueba presentados por dicha empresa en su solicitud de reducción del importe de la misma se considera que no se han facilitado elementos de prueba que aportaran un valor añadido significativo con aquellos de los que ya disponía a dichas fechas la CNC, como era la solicitud de clemencia aportada por la entidad UNIPAPEL en fecha 14 de septiembre de 2010 y las inspecciones simultaneas realizadas en fecha 19 de octubre de 2010 en las empresas ANTALIS, EMILIO DOMENECH MIRABET, ENVEL EUROPA, HISPAPPEL, MANIPULADOS PLANA y SOBRE INDUSTRIAL, y de las informaciones proporcionadas por ANTALIS y TOMPLA en sus solicitudes de clemencia de 20 y 22 de octubre de 2010, respectivamente. Y la CNC añade que:

*"Por tanto, la información aportada por PLANA no ha facilitado la labor de la CNC de acreditación de una información de cártel, lo que depende no solo de la calidad probatoria intrínseca de la información alegada sino, sobre todo, de su confrontación con los elementos de prueba en posesión de la DI al tiempo de su aportación".*

Como venimos sosteniendo la CNC no ha aplicado a la recurrente la reducción en el importe de la multa porque consideró que no había aportado elementos de prueba suficientes que supusieran un valor añadido significativo. Y en este sentido, la resolución sancionadora refiere que:

*"no constando en el expediente información que haya conocido la DI en base a la información facilitada únicamente por PLANA, o que le haya permitido aumentar su capacidad de probar los hechos, que están acreditados por la información aportada por UNIPAPEL en su solicitud de exención, la recabada en las inspecciones y la aportada por ANTALIS y TOMPLA en sus solicitudes de clemencia".*

Y precisamente es este pronunciamiento de la resolución sancionadora el que la recurrente muestra su disconformidad. La recurrente afirma que con su solicitud de clemencia sí aportó datos y elementos probatorios significativos y novedosos para la investigación de los hechos denunciados que no se habían aportado por las empresas que, sin embargo, si se han beneficiado del programa de reducción del importe de la multa impuesta. Y en este sentido la recurrente destaca en su escrito de demanda los datos significativos que aportó y que, sin embargo, no se tuvieron en cuenta por la CNC. Y son los siguientes:

1.- La declaración del Director General de la empresa MANIPULADOS PLANA realizada en fecha 21 de octubre de 2010 y aportada con la solicitud de clemencia presentada en esa misma fecha que considera que confirma las manifestaciones y declaraciones realizadas por UNIPAPEL con anterioridad a la solicitud de clemencia presentada por las empresas ANTALIS y TOMPLA que, sin embargo, si se han beneficiado de la reducción en el importe de la multa. Y ello porque dicha declaración fue la primera en confirmar las declaraciones de UNIPAPEL relativas al inicio temporal del cártel en cuanto que demostró, con anterioridad a ANTALIS y a TOMPLA, que los contactos en la adopción de los acuerdos colusorios se remontaron al año 1977; hecho que la recurrente insiste en que es muy significativo para determinar la fecha de inicio de la infracción única y continuada imputada.

2.- En la misma declaración efectuada por el Director General de PLANA en fecha 21 de octubre de 2010 se confirma la afirmación efectuada por el Director Comercial de TOMPLA en el sentido de que se había ofrecido a UNIPAPEL, ANTALIS y a PLANA la destrucción de toda la información relacionada con la investigación del cártel. Hecho que es un indicio más de la realidad del cártel. Y es una clara prueba de la cooperación efectiva de PLANA con la investigación.

3. La declaración del Director General de la recurrente de 21 de octubre de 2010 también demuestra que el cártel se institucionalizó desde la constitución de HISPAPPEL en 1989.

4. Destaca también que la referida declaración es la primera en el tiempo en confirmar la información aportada por UNIPAPEL en relación con la existencia de acuerdos para repartirse la licitación relativa a las Elecciones Generales de 1982 y a las Elecciones Municipales de 1983.

5.- Yen relación con los orígenes del acuerdo de reparto de los Grandes Clientes, aunque reconoce que la CNC se sirvió de la información aportada por TOMPLA, no obstante ésta se confirmó por PLANA y, sin embargo, no se ha valorado suficientemente. La recurrente insiste en que fue la única empresa en aportar en su solicitud de



clemencia información relativa acerca de una reunión previa a la reunión de 4 de mayo de 1995 que tuvo lugar el 6 de abril de 1995 en la sede de Hispapel cuya finalidad fue acordar un mecanismo sistemático para determinar las reglas de reparto de mercado, permitir el control de cumplimiento de los acuerdos y establecer las reglas básicas de funcionamiento del cartel. Y añade que en esa reunión se trató por primera vez un acuerdo sobre la tarifa de reimpresión de sobres para el mercado minorista que no incluía "Grandes Clientes" y se acordó un precio de reimpresión a estos efectos. Los asistentes a esa reunión fueron Tompla, Unipapel, Kanguros y Plana y a la misma acudieron aportando sus respectivas propuestas que serían objeto de análisis en dicha reunión (propuestas que, según, Plana aportó en su solicitud de clemencia, y destaca que la propuesta de Tompla solo se aportó por Plana). Y añade que Plana además aportó una copia de la lista de los 223 Grandes Clientes y dicha lista fue el resultado del acuerdo común expresado por las empresas participantes en la reunión de 6 de abril de 1995.

6.- Añade que PLANA aportó importante información sobre los repartos de Grandes Clientes entre las empresas del cartel desde 1990 a 2010.

7.- Que el acuerdo de fijación de los precios cobrados por impresión en los sobres, a través de un acuerdo para realizar un recargo por la impresión de los sobres, se acredita, según la recurrente, de forma exclusiva por la información aportada por PLANA en su solicitud de clemencia al aportar información sobre las propuestas de tarifas de reimpresión de TOMPLA, KANGUROS, y UNIPAPEL enviada a PLANA y la propuesta de tarifas emitida por PLANA a las tres anteriores empresas. Información que tiene gran valor pues permite acreditar, según sostiene la actora, el acuerdo sobre las tarifas de reimpresión.

8.- La información aportada por PLANA en su solicitud de clemencia ha permitido obtener pruebas sobre la participación de ARGANSOBRE y de MAESPA en el reparto de licitación de sobres pre-impresos del Banco Santander en el año 2006. Información ésta que solo se aportó por PLANA, según ella afirma.

Y, en consecuencia, la mercantil recurrente sostiene que todas esas aportaciones realizadas por PLANA en su solicitud de clemencia han proporcionado un valor añadido significativo a la información que ya disponía la CNC con respecto a la existencia, organización y funcionamiento del cártel. Y por ello considera que es merecedora de una reducción en el importe de la multa en el marco del programa de clemencia.

**QUINTO.-** En los artículos 65 y 66 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se regula la exención y la reducción del importe de la multa. Preceptos desarrollados posteriormente en los artículos 46 a 64 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero. En el artículo 65 se regula la "Exención del pago de la multa" disponiendo que:

*"1. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, la Comisión Nacional de la Competencia eximirá a una empresa o a una persona física del pago de la multa que hubiera podido imponerle cuando:*

*a) Sea la primera en aportar elementos de prueba que, a juicio de la Comisión Nacional de la Competencia, le permitan ordenar el desarrollo de una inspección en los términos establecidos en el artículo 40 en relación con un cártel, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma, o*

*b) Sea la primera en aportar elementos de prueba que, a juicio de la Comisión Nacional de la Competencia, le permitan comprobar una infracción del artículo 1 en relación con un cártel, siempre y cuando, en el momento de aportarse los elementos, la Comisión Nacional de la Competencia no disponga de elementos de prueba suficiente para establecer la existencia de la infracción y no se haya concedido una exención a una empresa o persona física en virtud de lo establecido en la letra a).*

*2. Para que la Comisión Nacional de la Competencia conceda la exención prevista en el apartado anterior, la empresa o, en su caso, la persona física que haya presentado la correspondiente solicitud deberá cumplir los siguientes requisitos:*

*a) Cooperar plena, continua y diligentemente con la Comisión Nacional de la Competencia, en los términos en que se establezcan reglamentariamente, a lo largo de todo el procedimiento administrativo de investigación.*

*b) Poner fin a su participación en la presunta infracción en el momento en que facilite los elementos de prueba a que hace referencia este artículo, excepto en aquellos supuestos en los que la Comisión Nacional de la Competencia estime necesario que dicha participación continúe con el fin de preservar la eficacia de una inspección.*

*c) No haber destruido elementos de prueba relacionados con la solicitud de exención ni haber revelado, directa o indirectamente, a terceros distintos de la Comisión Europea o de otras Autoridades de Competencia, su intención de presentar esta solicitud o su contenido.*



d) *No haber adoptado medidas para obligar a otras empresas a participar en la infracción.*

3. *La exención del pago de la multa concedida a una empresa beneficiará igualmente a sus representantes legales, o a las personas integrantes de los órganos directivos y que hayan intervenido en el acuerdo o decisión, siempre y cuando hayan colaborado con la Comisión Nacional de la Competencia".*

Y el artículo 66 regula la reducción del importe de la multa refiriendo que:

*"1. La Comisión Nacional de la Competencia podrá reducir el importe de la multa correspondiente en relación con aquellas empresas o personas físicas que, sin reunir los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo anterior:*

a) *faciliten elementos de prueba de la presunta infracción que aporten un valor añadido significativo con respecto a aquéllos de los que ya disponga la Comisión Nacional de la Competencia, y*

b) *cumplan los requisitos establecidos en las letras a), b) y c) del apartado 2 del artículo anterior.*

2. *El nivel de reducción del importe de la multa se calculará atendiendo a la siguiente regla:*

a) *La primera empresa o persona física que cumpla lo establecido en el apartado anterior, podrá beneficiarse de una reducción de entre el 30 y el 50 por ciento.*

b) *La segunda empresa o persona física podrá beneficiarse de una reducción de entre el 20 y el 30 por ciento.*

c) *Las sucesivas empresas o personas físicas podrán beneficiarse de una reducción de hasta el 20 por ciento del importe de la multa.*

3. *La aportación por parte de una empresa o persona física de elementos de prueba que permitan establecer hechos adicionales con repercusión directa en el importe de la multa será tomada en cuenta por la Comisión Nacional de la Competencia al determinar el importe de la multa correspondiente a dicha empresa o persona física.*

4. *La reducción del importe de la multa correspondiente a una empresa será aplicable, en el mismo porcentaje, a la multa que pudiera imponerse a sus representantes o a las personas que integran los órganos directivos que hayan intervenido en el acuerdo o decisión, siempre que hayan colaborado con la Comisión Nacional de la Competencia".*

Y el artículo 49 del Reglamento que desarrolla la Ley de Defensa de la Competencia dispone que las solicitudes de reducción del importe de la multa deben facilitar a la Comisión Nacional de la Competencia elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo con respecto a aquéllos de los que ésta disponga. Recogiéndose en el apartado 2 del citado artículo 49 que se entenderá que aportan un valor añadido significativo aquellos elementos de prueba que, ya sea por su naturaleza, ya por su nivel de detalle, permitan aumentar la capacidad de la Comisión Nacional de la Competencia de probar los hechos de que se trate.

Como ya se ha referido en el anterior fundamento de derecho, la CNC, en relación con la mercantil MANIPULADOS PLANA, no ha reducido el importe de la multa porque entendió que no había facilitado elementos de prueba que aportasen un valor añadido significativo en relación con aquellos de los que ya disponía la CNC aportados por otras empresas o descubiertos por la CNC como consecuencia de las inspecciones realizadas en fecha 19 de octubre de 2010 a varias empresas, y entre ellas a PLANA.

Así la alegación de la recurrente se examinará una vez que hayamos determinado que es lo que significa "valor añadido significativo" en el marco de una investigación de las conductas realizadas por varias empresas que adoptaron acuerdos de forma secreta para limitar la competencia en el mercado afectado.

Ese valor añadido significativo debe interpretarse como la aportación de indicios o de medios de prueba que permitan determinar cuales fueron las conductas realizadas, el periodo temporal, las empresas participantes así como los medios y formas de contacto establecidas entre ellas en relación con las conductas investigadas. No servirá, por tanto, cualquier información que pueda ser útil e interesante en la investigación sino que debe ser novedosa y esencial para la determinación de los elementos imprescindibles del tipo infractor. Pues como afirma el TGE en la sentencia de 17 de mayo de 2011, asunto T-299/08 Elf Aquitaine:

*"Una declaración que se limita a corroborar en cierta medida una declaración del que la Comisión ya disponía no facilita, en efecto, la labor de la Comisión de manera significativa. En consecuencia, no es suficiente para justificar una reducción por cooperación del importe de la multa".*

El valor añadido significativo debe referirse a elementos de juicio que representen una evidencia directa de la ilegalidad del cártel revelado o una información que no necesita ser corroborada o sustentada en fuentes adicionales, así como la aportación de documentación física (como actas o anotaciones) o electrónica (como



comunicaciones electrónicas entre competidores, registros de reuniones) que objetivamente permita a la autoridad reforzar la imputación inicial o incrementar de manera sustancial sus posibilidades de comprobar la existencia de la infracción investigada e imponer a los responsables sanciones o medidas correctivas eficaces. Y como se recoge en la sentencia del TG de 27 de septiembre de 2012 asunto T-3347/06 Nynäs *"en esta evaluación la Comisión concederá generalmente más valor a las pruebas escritas que daten del período en que se produjeron los hechos que a las pretensiones establecidas y que, del mismo modo, los elementos de prueba directamente relacionados con los hechos en cuestión se consideraran en general, de mayor valor que los que solo guarden relación indirecta con los mismos"*.

Una vez que se ha señalado que es lo que se entiende por "valor añadido significativo" corresponde ahora examinar si esa característica concurre en los documentos que acompaña la recurrente a su solicitud de clemencia efectuada en fecha 21 de octubre de 2010. Y en el escrito de demanda básicamente destaca que ese valor añadido significativo resulta de la declaración de su Director General de 21 de octubre de 2010 aportada junto a su solicitud de clemencia.

En un principio, esa declaración por si sola, si no se acompaña de documentos contemporáneos a los hechos que se han denunciado o de declaraciones de los directores generales de la mercantil que actuaban en las fechas de adopción de los acuerdos colusorios sancionados, no puede prevalecer frente a otro tipos de indicios que se caracterizan por ser más objetivos frente al carácter subjetivo de esa declaración que se ha efectuado para acompañar a la solicitud de reducción del importe de la multa y que, además, no puede ignorarse que se presentó dos días después de que la CNC hubiera realizado actuaciones inspectoras en su empresa como consecuencia de la denuncia presentada por UNIPAPEL el 14 de septiembre de 2010. Estamos en este caso ante una declaración subjetiva que obliga a un examen más pormenorizado de cuáles son las manifestaciones recogidas en dicha declaración que puedan suponer un valor añadido significativo novedoso y en qué elementos objetivos se ha apoyado. Y ello debe ser así porque, en caso contrario, se confundiría la aportación de elementos objetivos que supongan un valor añadido significativo para la investigación con la mera y obligada colaboración de cualquier empresa afectada por la investigación que corrobore indicios que ya tenía la CNC o facilite datos que siendo interesantes para la investigación no suponen un valor significativo añadido; cooperación que si se entendiera que ha sido excepcional podrá, en su caso, tenerse en cuenta como circunstancia atenuante pero no para incluirle en el programa de clemencia.

Corresponde así a esta Sección analizar si del contenido de la declaración del Director General del recurrente puede extraerse información esencial para la investigación del cártel denunciado y que no se habían señalado por los otros solicitantes de clemencia. Es decir, deben aportarse datos esenciales y no cualquier elemento interesante para la investigación y, además, debe ser con la condición de ser el primero.

Pues bien, uno de los datos que la recurrente entiende que es esencial y que ella ha aportado en primer lugar es la determinación del inicio de la adopción de los acuerdos colusorios que, finalmente, se fijó por la Administración en las primeras Elecciones democráticas celebradas en España en el año 1977. Fecha que la recurrente insiste en que fue ella la primera en proporcionar ese dato. Y sostiene que ese dato se deduce de la referida declaración de su Director General de 21 de octubre de 2010. Es cierto que ese dato e información es un elemento esencial de la investigación y además es un dato objetivo. Sin embargo, esta Sección una vez analizada dicha declaración no deduce ese dato de su contenido; al contrario, en dicha declaración se refiere que las actuaciones se iniciaron hacia el año 1980. Y, sin embargo, ese dato si se aportó por la mercantil TOMPLA y la CNC entendió por ello que era merecedora de la reducción del importe de la multa al decir en la resolución sancionadora:

*"...con razón la DI ha considerado como un documento con un alto valor probatorio al acta aportada por TOMPLA de la reunión de ASSOMA de 4 de noviembre de 1986, dado que es un documento contemporáneo del cártel y que de forma fehaciente establece el inicio de la infracción en 1977...".* Acta en la se decía: *"No podemos olvidar que desde 1977 la fijación de unas normas mínimas de actuación, ha sido muy beneficiosa para nuestro sector, tanto en época de elecciones como para la realización de unas tarifiillas, para trabajos especiales, muy útiles durante años, como para la creación de Hispapel que ha tenido 4 años con un volumen de trabajo inesperado"*.

Siguiendo con el análisis de las informaciones que la recurrente entiende que suponen un valor añadido significativo, consideramos que es correcta la afirmación recogida en la citada declaración del Director General de PLANA de que Tompla había hecho un ofrecimiento a Unipapel, a Antalis y a Plana para la destrucción de toda la información relacionada con las investigaciones del cártel. No obstante, a esa información no se le puede otorgar la calificación de esencial en la investigación y así lo reconoce la recurrente en su demanda cuando afirma que *"si bien esta conducta no está relacionada directamente con el funcionamiento del cártel lo cierto es que constituye un indicio más para la CNC de la existencia del mismo"*.



Respecto del resto de los datos que se contienen en la citada declaración y que la recurrente nuevamente califica como que proporcionan a la investigación un valor añadido significativo, esta Sección concluye que no pueden calificarse de esenciales en la investigación puesto que son datos que se limitan a corroborar los que ya tenía la CNC obtenidos especialmente de las inspecciones realizadas. Entre esos datos incluimos los relativos a la constitución de HISPAPEL y sus efectos en las conductas colusorias puesto que ninguna novedad se aporta en la señalada declaración del Director General de la recurrente ya que, además, ese dato se había aportado con anterioridad por Unipapel y corroborado por Antalis, cuyas solicitudes de clemencia son de fecha anterior a la del recurrente. Idéntica consideración merece la declaración realizada en relación con la información aportada respecto a las Elecciones Municipales de 1983 que ya se habían aportado por Unipapel y corroborada también por Antalis. La CNC respecto de las informaciones relativas a los detalles sobre las distintas elecciones objeto de acuerdos colusorios afirma que *"ya desde las elecciones celebradas en 1982 a la DI le consta el reparto de dichas licitaciones no solo por la información detallada que al respecto habían aportado UNIPAPEL y ANTALIS en sus solicitudes de clemencia respecto de las elecciones generales de 1982 sino también por la información recabada en las inspecciones sobre todo en la de ANTALIS, tanto de dicha licitación electoral como de las siguientes"*.

En esta misma línea la mercantil recurrente afirma que tampoco se ha valorado suficientemente la prueba aportada en relación con el acuerdo de reparto sobre Grandes Clientes y sus adquisiciones de sobres-preimpresos corporativos que determinó la configuración en 1995 de una lista con la totalidad de los clientes repartidos y las participaciones de cada una de las empresas participantes en el cártel. Y añade que fue ella quien aportó pruebas sobre la participación de las mercantiles ARGANSOBRE y MAESPA en el reparto de la licitación de sobres preimpresos del Banco Santander. La resolución sancionadora si ha tenido en cuenta su colaboración y la documentación aportada sobre estos hechos; no obstante, como ya se ha indicado antes, no puede confundirse la colaboración con la CNC aportando documentación e información con el hecho de que dicha información sea tenida en cuenta para calificarse como información con valor añadido significativo con el efecto de poder reducir el importe de la multa pues cuando, como es el caso, la CNC ya dispone de información sobre un aspecto concreto del cártel corresponde a quien quiere obtener la reducción del importe de la multa acreditar que la información aportada era tan importante para la investigación que sin la misma la CNC no hubiera podido concluir, en este caso, que se habían adoptado acuerdos para el reparto del mercado de sobre pre-impresos de los llamados Grandes Clientes. Es esta exigencia la que se reconoce en la sentencia del TG de 17 de mayo de 2011, T-299/08 Elf Aquitaine cuando mantiene que:

*"También procede recordar a este respecto que, si bien la Comisión está obligada a exponer los motivos por los que considera que las pruebas aportadas por las empresas en el marco de la Comunicación sobre la cooperación constituyen una contribución que justifica o no una reducción de la multa impuesta, corresponde a las empresas que desean impugnar la decisión de la Comisión al respecto demostrar que esta, a falta de tales informaciones presentadas voluntariamente por dichas empresas, no habría podido demostrar lo sustancial de la infracción ni, por tanto, adoptar una decisión sancionadora"*.

En las paginas 309 a 321 de la resolución sancionadora, la CNC ha recogido las razones que le han llevado a aplicar a ANTALIS y a TOMPLA la reducción en un 40 y un 30% respectivamente en el importe de la multa. Razones que son objetivas y que se han apoyado en que la información aportada por cada una de ellas se ha entendido que tenían un valor significativo añadido. Calificación que no se ha otorgado a la recurrente y que esta Sección no ha encontrado motivos para afirmar lo contrario de acuerdo con los razonamientos anteriormente expuestos. Y ante situaciones distintas, como son las que concurren entre ANTALIS, TOMPLA y PLANA, no puede hablarse de vulneración del principio de igualdad como así afirma la recurrente cuando la Administración ha dado a cada una de ellas un trato diferente en relación con la reducción del importe de la multa impuesta.

**SEXTO** .- Finalmente la recurrente refiere que la sanción de multa es desproporcionada en cuanto a su cuantía.

En este caso la sanción se ha impuesto con arreglo a los criterios fijados en la "Comunicación de la CNC sobre la cuantificación de las sanciones derivadas de infracciones de los artículos 1 , 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea" (BOE de 11 de febrero de 2009). Y por ese único motivo, esta Sección estima y acepta la afirmación de la recurrente de que la cuantía de la multa impuesta debe anularse porque no respeta el principio de proporcionalidad como así se ha declarado por el Tribunal Supremo en la sentencia dictada en fecha 29 de enero de 2015 (casación 2872/2013 ), criterios jurídicos que se han mantenido posteriormente en numerosas sentencias. Y ello nos llevan a la estimación del recurso contencioso administrativo pero exclusivamente en este punto y se ordena a la Comisión Nacional de la Competencia a que proceda a cuantificar de nuevo la multa de acuerdo con la interpretación que de los artículos 63 y 64 de la Ley 15/2007 se hace por el Tribunal Supremo



en esa sentencia teniendo en cuenta, además, la aplicación de la circunstancia atenuante ya reconocida en la resolución sancionadora.

**SEPTIMO.-** Toda vez que se ha estimado parcialmente el presente recurso contencioso administrativo no se hace un pronunciamiento especial sobre las costas procesales causadas en esta instancia tal como dispone el artículo 139.1 de la LJCA en la redacción dada por la Ley 37/2011 de 10 de octubre.

### FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos parcialmente el recurso contencioso administrativo nº187/2013, promovido por el Procurador de los Tribunales D. Antonio Ortega Fuentes, en nombre y en representación de la mercantil "MANIPULADOS PLANA, S.A.", contra la Resolución dictada en fecha 25 de marzo de 2013 por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en el expediente sancionador nº S/0316/10, resolución que agota la vía administrativa y, en consecuencia, se anula por ser contraria al ordenamiento jurídico pero en el único y exclusivo aspecto relativo a la cuantía de la multa impuesta que se deja sin efecto por entenderse que ha sido desproporcionada y se ordena a la CNC que fije de nuevo la cuantía de la multa con arreglo a la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en la sentencia referida en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

No se hace un pronunciamiento especial sobre las costas procesales causadas en esta instancia.

Así por ésta nuestra sentencia, que se notificará haciendo constar que contra la misma no cabe recurso de casación, siguiendo las indicaciones prescritas en el artículo 248 de la Ley Orgánica 6/1985, y testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales junto con el expediente, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**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 15/03/2017 doy fe.