

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 16 de septiembre de 2020 (*)

«Procedimiento prejudicial — Concepto de “órgano jurisdiccional” en el sentido del artículo 267 TFUE — Criterios — Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia — Inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial»

En el asunto C-462/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, mediante resolución de 12 de junio de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de junio de 2019, en el procedimiento contra

Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarios de Buques (Anesco),

Comisiones Obreras,

Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar (CETM),

Confederación Intersindical Gallega,

Eusko Langileen Alkartasuna,

Langile Abertzaleen Batzordeak,

Unión General de Trabajadores (UGT),

con intervención de:

Asociación Estatal de Empresas Operadoras Portuarias (Asoport),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por el Sr. S. Rodin, Presidente de Sala, el Sr. M. Vilaras (Ponente), Presidente de la Sala Cuarta, y el Sr. D. Šváby, Juez;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarios de Buques (Anesco), por los Sres. T. Arranz Fernández-Bravo, D. Sarmiento Ramírez-Escudero y A. Gutiérrez Hernández, abogados;
- en nombre de Comisiones Obreras, por la Sra. R. González Rozas, abogada;
- en nombre de la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar (CETM), por el Sr. S. Martínez Lage, la Sra. P. Martínez-Lage Sobredo y el Sr. V. M. Díaz Domínguez, abogados;

- en nombre de la Confederación Intersindical Gallega, por el Sr. H. López de Castro Ruiz, abogado;
- en nombre de la Unión General de Trabajadores (UGT), por el Sr. D. Martín Jorredo, abogado;
- en nombre de la Asociación Estatal de Empresas Operadoras Portuarias (Asoport), por el Sr. E. Van Hooydonk, advocaat, y el Sr. J. Puigbó, abogado;
- en nombre del Gobierno español, por la Sra. S. Centeno Huerta, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. S. Baches Opi y C. Urraca Caviedes, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 101 TFUE y del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE y 102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un procedimiento iniciado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) contra la Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias de Buques (Anesco), Comisiones Obreras, la Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar (CETM), la Confederación Intersindical Gallega, Eusko Langileen Alkartasuna, Langile Abertzaleen Batzordeak y la Unión General de Trabajadores (UGT) en relación con la celebración de un convenio colectivo que impone una subrogación en la contratación de trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías debido a que dicho convenio podría ser contrario al artículo 101 TFUE y a la normativa nacional correspondiente.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor de los considerandos 17 y 18 del Reglamento n.º 1/2003:

«(17) Para garantizar tanto la aplicación coherente de las normas de competencia como una gestión óptima de la red, es indispensable mantener la norma según la cual la incoación de un procedimiento por la Comisión comporta la pérdida automática de competencia para las autoridades de los Estados miembros. Cuando una autoridad de competencia de un Estado miembro ya esté instruyendo un asunto y la Comisión tenga intención de incoar el procedimiento, debe procurar hacerlo cuanto antes. Antes de incoar el procedimiento, la Comisión debe consultar con la autoridad nacional correspondiente.

(18) Al objeto de garantizar una asignación óptima de los asuntos en el seno de la red, conviene prever una disposición general que permita a cualquier autoridad de competencia acordar la suspensión o el archivo de las actuaciones debido a que otra autoridad está instruyendo un expediente por los mismos hechos o se ha pronunciado ya sobre ellos, pues el objetivo es que cada asunto solo sea tratado por una única autoridad. Esta disposición no debe ser óbice para que la Comisión pueda, como le reconoce la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, desestimar una denuncia por falta de interés comunitario, aun en caso de que ninguna otra autoridad de competencia haya manifestado su intención de ocuparse del asunto.»

- 4 El artículo 11, apartado 6, del referido Reglamento dispone:

«La incoación de un procedimiento por parte de la Comisión con vistas a la adopción de una decisión en aplicación del capítulo III privará a las autoridades de competencia de los Estados miembros de su competencia para aplicar los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE]. Si una autoridad de competencia de un Estado miembro está actuando ya en un asunto, la Comisión únicamente incoará el procedimiento tras consultar con la autoridad nacional de competencia.»

Derecho español

Ley de Defensa de la Competencia

- 5 El artículo 1, apartado 1, de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE n.º 159, de 4 de julio de 2007, p. 12946; en lo sucesivo, «Ley de Defensa de la Competencia»), dispone:

«Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional [...]».

- 6 El artículo 36, apartado 1, de la antedicha Ley establece:

«El plazo máximo para dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador por conductas restrictivas de la competencia será de dieciocho meses a contar desde la fecha del acuerdo de incoación del mismo [...]».

- 7 El artículo 38, apartado 1, de la referida Ley dispone:

«El transcurso del plazo máximo de dieciocho meses establecido en el apartado primero del artículo 36 para resolver el procedimiento sancionador en materia de acuerdos y prácticas prohibidas determinará la caducidad del procedimiento.»

- 8 A tenor del artículo 44 de la misma Ley:

«La [CNMC] podrá no iniciar un procedimiento o acordar el archivo de las actuaciones o expedientes incoados por falta o pérdida de competencia o de objeto. En particular, se considerará que concurre alguna de estas circunstancias en los siguientes casos:

- a) Cuando la [CNMC] no sea competente para enjuiciar las conductas detectadas o denunciadas en aplicación del Reglamento [n.º 1/2003], o se den las circunstancias previstas en el mismo para la desestimación de denuncias.

[...]»

- 9 El artículo 45 de la Ley de Defensa de la Competencia dispone:

«Los procedimientos administrativos en materia de defensa de la competencia se regirán por lo dispuesto en esta ley y su normativa de desarrollo y, supletoriamente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [...]».

- 10 El artículo 48, apartado 1, de la antedicha Ley establece:

«Contra las resoluciones y actos del Presidente y del Consejo de la [CNMC] no cabe ningún recurso en vía administrativa y solo podrá interponerse recurso contencioso-administrativo [...]».

- 11 El artículo 49, apartado 1, de la referida Ley dispone:

«El procedimiento se inicia de oficio por la Dirección de [Competencia], ya sea a iniciativa propia o del Consejo de la [CNMC] o bien por denuncia [...]».

Ley de creación de la CNMC

- 12 El artículo 1, apartado 2, de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE n.º 134, de 5 de junio de 2013, p. 42191; en lo sucesivo, «Ley de creación de la CNMC»), establece:

«La [CNMC] tiene por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios.»

- 13 El artículo 2, apartado 1, de la antedicha Ley dispone:

«La [CNMC] está dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada y actúa, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Asimismo, está sometida al control parlamentario y judicial.»

- 14 El artículo 3 de la referida Ley establece:

«1. La [CNMC] actuará, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial.

2. En el desempeño de las funciones que le asigna la legislación, y sin perjuicio de la colaboración con otros órganos y de las facultades de dirección de la política general del Gobierno ejercidas a través de su capacidad normativa, ni el personal ni los miembros de los órganos de la [CNMC] podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.»

- 15 El artículo 15 de la misma Ley tiene el siguiente tenor:

«1. Los miembros del Consejo [de la CNMC], y entre ellos el Presidente y el Vicepresidente, serán nombrados por el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional en el ámbito de actuación de la [CNMC], previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, podrá vetar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural a contar desde la recepción de la correspondiente comunicación. Transcurrido dicho plazo sin manifestación expresa del Congreso, se entenderán aceptados los correspondientes nombramientos.

2. El mandato de los miembros del Consejo será de seis años sin posibilidad de reelección. La renovación de los miembros del Consejo se hará parcialmente cada dos años, de modo que ningún miembro del Consejo permanezca en su cargo por tiempo superior a seis años.»

- 16 El artículo 17, apartado 1, de la Ley de creación de la CNMC dispone:

«El Consejo en pleno está integrado por todos los miembros del Consejo. Lo preside el Presidente de la [CNMC]. En caso de vacante, ausencia o enfermedad del Presidente, le suplirá el Vicepresidente o en su defecto, el consejero de mayor antigüedad y, a igualdad de antigüedad, el de mayor edad.»

- 17 El artículo 19, apartado 1, de la antedicha Ley tiene el siguiente tenor:

«Corresponde al Presidente de la [CNMC]:

[...]

f) Impulsar la actuación de la [CNMC] y el cumplimiento de las funciones que tenga encomendadas. En particular, la propuesta de los planes anuales o plurianuales de actuación, en los que se definan sus objetivos y prioridades.

g) Ejercer funciones de jefatura del personal de la [CNMC], de acuerdo con las competencias atribuidas por su legislación específica.

h) Dirigir, coordinar, evaluar y supervisar las distintas unidades de la [CNMC], sin perjuicio de las funciones del Consejo; en particular coordinar, con la asistencia del Secretario del Consejo, el correcto funcionamiento de las unidades de la [CNMC].

[...]»

18 El artículo 20 de la referida Ley establece:

«El Consejo de la [CNMC] es el órgano de decisión en relación con las funciones resolutorias, consultivas, de promoción de la competencia y de arbitraje y de resolución de conflictos previstas en esta Ley. En particular, es el órgano competente para:

[...]

13. Nombrar y acordar el cese del personal directivo, a propuesta del Presidente del Consejo.

[...]»

19 El artículo 25 de la misma Ley, titulado «Órganos de dirección», dispone, en su apartado 1, que la CNMC contará con cuatro direcciones de instrucción, entre las que se encuentra la Dirección de Competencia. Dicha Dirección está encargada de examinar los expedientes relativos a las funciones de la CNMC que tienen por objeto preservar y promover la competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos.

20 A tenor del artículo 29 de la mencionada Ley, relativo a la potestad sancionadora:

«1. La [CNMC] ejercerá la potestad de inspección y sanción de acuerdo con lo previsto en el Capítulo II del Título IV de la [Ley de Defensa de la Competencia], en el Título VI de la Ley 7/2010, de 31 de marzo[, General de la Comunicación Audiovisual (BOE n.º 70, de 1 de abril de 2010)], en el Título VIII de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones [(BOE n.º 264, de 4 de noviembre de 2003)], en el Título X de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre[, del Sector Eléctrico (BOE n.º 285, de 28 de noviembre de 1997, p. 35097)], en el Título VI de la Ley 34/1998, de 7 de octubre[, del sector de hidrocarburos (BOE n.º 241, de 8 de octubre de 1998)], en el título VII de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre[, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (BOE n.º 318, de 31 de diciembre de 2010, p. 109195)], y en el Título VII de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario [(BOE n.º 276, de 17 de noviembre de 2003)].

2. Para el ejercicio de la potestad sancionadora, se garantizará la debida separación funcional entre la fase instructora, que corresponderá al personal de la dirección correspondiente en virtud de la materia, y la resolutoria, que corresponderá al Consejo.

3. El procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora se regirá por lo establecido en esta Ley, en las leyes mencionadas en el apartado 1, así como, en lo no previsto en las normas anteriores, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [(BOE n.º 285, de 27 de noviembre de 1992)], y en su normativa de desarrollo. En concreto, el procedimiento sancionador en materia de defensa de la competencia se regirá por las disposiciones específicas previstas en la Ley 15/2007, de 3 de julio.

4. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa y contra ella podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.»

Real Decreto 657/2013

21 El artículo 4 del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE n.º 209, de 31 de agosto de 2013, p. 63623; en lo sucesivo, «Estatuto Orgánico de la CNMC»), titulado «Coordinación y cooperación institucional», dispone:

«Cuando así resulte de la normativa de la Unión Europea o nacional, la [CNMC] tendrá la consideración de:

a) Autoridad Nacional de Competencia.

[...]»

22 El artículo 15, apartado 2, de dicho Estatuto establece:

«El Presidente de la [CNMC], que también lo será de su Consejo en Pleno y de la Sala de Competencia, ejercerá las funciones de dirección y representación de la misma de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la [Ley de creación de la CNMC]. En el desarrollo de sus funciones, es el órgano competente para:

[...]

b) Proponer al Pleno del Consejo de la [CNMC] el nombramiento y cese del Secretario del Consejo, de los Directores de Instrucción y del resto del personal directivo de la [CNMC].

[...]»

Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

23 El artículo 75, apartados 1 y 2, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE n.º 167, de 14 de julio de 1998), tiene el siguiente tenor:

«1. Los demandados podrán allanarse cumpliendo los requisitos exigidos en el apartado 2 del artículo anterior.

2. Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oírán por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

24 Mediante sentencia de 11 de diciembre de 2014, Comisión/España (C-576/13, no publicada, EU:C:2014:2430), el Tribunal de Justicia, en un asunto en el que se discutía el régimen de gestión de los trabajadores para la prestación de los servicios de manipulación de mercancías en el sector portuario entonces en vigor en España, declaró que, al imponer a las empresas de otros Estados miembros que desearan desarrollar la actividad de manipulación de mercancías en los puertos españoles de interés general tanto la obligación de inscribirse en una Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios (en lo sucesivo, «SAGEP») y, en su caso, de participar en el capital de esta, por un lado, como la obligación de contratar con carácter prioritario a trabajadores puestos a disposición por dicha Sociedad Anónima, y a un mínimo de tales trabajadores sobre una base permanente, por otro lado, el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE.

25 Con el fin de dar cumplimiento a la sentencia de 11 de diciembre de 2014, Comisión/España (C-576/13, no publicada, EU:C:2014:2430), el Reino de España adoptó el Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el Asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052) (BOE n.º 114, de 13 de mayo de 2017). Esta norma establece la libertad de contratación de trabajadores portuarios para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías y precisa, en esencia, que, para la prestación de dicho servicio, no es necesario que las

empresas que prestan el servicio portuario de manipulación de mercancías (en lo sucesivo, «empresas de manipulación de mercancías») participen en el capital de una SAGEP.

- 26 No obstante, el Real Decreto-ley 8/2017 estableció un período transitorio de adaptación de tres años, que finalizaba el 14 de mayo de 2020, durante el cual las empresas de manipulación de mercancías estaban obligadas a recurrir a los trabajadores de una SAGEP con respecto a un determinado porcentaje de sus actividades, con independencia de que fuesen o no accionistas de dicha SAGEP. El Real Decreto-ley 8/2017 precisaba también que, una vez transcurrido el período transitorio, las SAGEP deberían optar entre extinguirse o continuar su actividad en régimen de libre competencia, en su caso, con los centros portuarios de empleo y las demás empresas de trabajo temporal.
- 27 El 6 de julio de 2017, la Anesco, asociación que agrupa a las empresas del sector portuario, por un lado, y varias organizaciones sindicales (la CETM, la UGT, Comisiones Obreras, la Confederación Intersindical Gallega, Langile Abertzaleen Batzordeak y Eusko Langileen Alkartasuna), por otro lado, celebraron un convenio colectivo con el fin de «mantener la paz social» y garantizar la totalidad del empleo de los estibadores portuarios contratados por las SAGEP antes del 30 de septiembre de 2017. Mediante ese convenio colectivo, la Anesco y las referidas organizaciones sindicales modificaron el IV Acuerdo Marco Estatal introduciendo una disposición adicional séptima que prevé que las empresas de manipulación de mercancías que dejen de formar parte de una SAGEP se subroguen el personal de la estiba portuaria integrado en esa SAGEP con las mismas condiciones laborales, en proporción a su participación accionarial en la correspondiente sociedad.
- 28 El 3 de noviembre de 2017, la Dirección de Competencia de la CNMC incoó el procedimiento sancionador S/DC/0619/17, Acuerdo Marco de la Estiba, contra la Anesco y las mencionadas organizaciones sindicales. Entre las razones que justificaron la incoación del procedimiento se encontraba el hecho de que la única sociedad que solicitó dejar de formar parte de una SAGEP durante el período transitorio había sido objeto de una serie de actos que perjudicaron notablemente su negocio y competitividad y que podrían ser constitutivos de boicot.
- 29 El 12 de noviembre de 2018, la Dirección de Competencia presentó a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC una propuesta de resolución en la que concluía que el convenio colectivo celebrado entre la Anesco y las organizaciones sindicales de que se trata en el litigio principal constituía una conducta prohibida por el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia y el artículo 101 TFUE, en la medida en que las obligaciones adicionales impuestas por ese convenio iban más allá del ámbito propio de la negociación colectiva y restringían, por ello, el ejercicio del derecho de separación de las SAGEP y, en consecuencia, las condiciones de libre competencia.
- 30 El 29 de marzo de 2019, el Reino de España adoptó el Real Decreto-ley 9/2019, de 29 de marzo, por el que se modifica la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, para su adaptación a la actividad de la estiba portuaria y se concluye la adaptación legal del régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías (BOE n.º 77, de 30 de marzo de 2019, p. 32836). Esta norma ofrecía, durante el período transitorio, la posibilidad de prever, mediante acuerdos o convenios colectivos, una subrogación obligatoria del personal de las SAGEP en el caso de que las empresas de manipulación de mercancías decidieran dejar de formar parte de ellas o se produjese su desaparición.
- 31 La CNMC señala que la adopción de ese acto, que tiene rango de ley, tuvo como efecto ampliar el plazo en el que era posible el ejercicio del derecho de separación de las SAGEP hasta el final del período transitorio previsto en el Real Decreto-ley 8/2007, es decir, hasta el 14 de mayo de 2020.
- 32 Por tanto, la CNMC tiene dudas acerca de la conformidad, por una parte, de los convenios colectivos que modifican el IV Acuerdo Marco Estatal y, por otra, del Real Decreto-ley 9/2019 con el artículo 101 TFUE, lo que, a su entender, justifica acudir al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE.
- 33 A tal efecto, la CNMC considera que es un «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE, dado que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tiene origen legal, carácter permanente y jurisdicción obligatoria, resuelve conforme a un procedimiento contradictorio,

constituye un órgano independiente y ejerce sus funciones con total respeto de la objetividad y de la imparcialidad frente a las partes en litigio y a sus respectivos intereses en relación con el objeto de este.

34 En estas circunstancias, la CNMC decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Debe el artículo 101 del TFUE interpretarse de forma que se consideren prohibidos los acuerdos entre operadores y representantes de los trabajadores, incluso bajo la denominación de convenios colectivos, cuando determinan la subrogación de los trabajadores vinculados con la SAGEP por parte de las empresas que se separan de ella y el modo en que la citada subrogación se realiza?
- 2) En caso de que la respuesta a la anterior pregunta sea positiva, ¿debe interpretarse el artículo 101 del TFUE en el sentido de que se opone a disposiciones del Derecho interno como las contenidas en el Real Decreto-ley 9/2019 en la medida en que ampara[n] los convenios colectivos que imponen una determinada forma de subrogación de trabajadores que desborda las cuestiones laborales y genera una armonización de condiciones comerciales?
- 3) En caso de considerar que las citadas disposiciones legales resultan contrarias al Derecho de la Unión, ¿debe interpretarse la jurisprudencia de ese Tribunal sobre la primacía del Derecho de la UE y sus consecuencias, contenidas entre otras en las sentencias [de 15 de diciembre de 1976, Simmenthal (35/76, EU:C:1976:180), y de 22 de junio de 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256)], en el sentido de obligar a un organismo de Derecho Público como la [CNMC] a dejar inaplicadas las disposiciones del Derecho interno contrarias al artículo 101 del TFUE?
- 4) En el caso de que la respuesta a la primera pregunta sea afirmativa, ¿deben interpretarse el art. 101 TFUE y el Reglamento [n.º 1/2003] y la obligación de asegurar la efectividad de las normas de la UE, en el sentido de requerir de una autoridad administrativa como la [CNMC] la imposición de multas sancionadoras y multas coercitivas a las entidades que llevan a cabo comportamientos como los descritos?»

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

- 35 Mientras que, en la resolución de remisión, la CNMC expone las razones por las que, en su opinión, tiene carácter de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE y que, en sus observaciones, la Asoport señala que comparte esa apreciación, las demás partes del litigio principal, así como el Gobierno español y la Comisión, albergan dudas a este respecto. Estos últimos alegan, en particular, que los procedimientos ante la CNMC, como ocurre con el del litigio principal, no dan lugar a una decisión de carácter jurisdiccional, de modo que no puede considerarse que ese organismo tenga la condición de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE.
- 36 Según reiterada jurisprudencia, para apreciar si el organismo remitente tiene carácter de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE, cuestión que pertenece únicamente al ámbito del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia deberá tener en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas, así como su independencia. Además, los órganos jurisdiccionales nacionales solo pueden pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie si ante ellos está pendiente un litigio y si deben adoptar su resolución en el marco de un procedimiento que concluya con una decisión de carácter jurisdiccional (sentencia de 31 de mayo de 2005, Syfait y otros, C-53/03, EU:C:2005:333, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 37 Finalmente, por lo que atañe al concepto de «órgano jurisdiccional nacional» en el sentido del artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia ha recordado reiteradamente que, por su propia esencia, solo puede designar a una autoridad que tenga la calidad de tercero en relación con la que adoptó la decisión que constituye el objeto del recurso (sentencias de 30 de marzo de 1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, apartado 15, y de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, apartado 49).

- 38 Pues bien, en primer lugar, por lo que respecta a la calidad de «tercero» de la CNMC, de los artículos 17, apartado 1, y 19, apartado 1, letras f) a h), de la Ley de creación de la CNMC se desprende que el presidente de la CNMC preside el Consejo de la CNMC que adopta las resoluciones en nombre de la CNMC y que, en calidad de tal, ejerce las funciones de jefatura del personal de la CNMC y dirige, coordina, evalúa y supervisa todas las unidades de esta, entre las que se encuentra la Dirección de Competencia, autora de la propuesta de resolución que dio lugar a la presente petición de decisión prejudicial. Asimismo, del artículo 20, párrafo primero, número 13, de la Ley de creación de la CNMC y del artículo 15, apartado 2, letra b), del Estatuto Orgánico de la CNMC se desprende que corresponde al presidente de la CNMC proponer al Consejo de esta última el nombramiento y el cese del personal directivo, entre el que se encuentra el de la Dirección de Competencia.
- 39 Así pues, al igual que, como consideró el Tribunal de Justicia en el apartado 33 de la sentencia de 31 de mayo de 2005, Syfait y otros (C-53/03, EU:C:2005:333), el Epitropi Antagonismou (Comisión de Defensa de la Competencia, Grecia) guardaba una relación funcional con su Secretaría, órgano de instrucción a propuesta del cual actuaba, el Consejo de la CNMC guarda con la Dirección de Competencia de esta, de la que emanan las propuestas de resolución sobre las que debe pronunciarse, una relación orgánica y funcional.
- 40 Por tanto, contrariamente a lo que la CNMC alega, no puede considerarse que esta tenga la calidad de «tercero» con respecto a la autoridad que adopta la resolución que puede ser objeto de recurso ni, por tanto, ser calificada como «órgano jurisdiccional nacional» en el sentido del artículo 267 TFUE.
- 41 En segundo lugar, debe observarse que las resoluciones que la CNMC ha de adoptar en asuntos como el del litigio principal son similares a las resoluciones de carácter administrativo, lo que excluye su adopción en el ejercicio de funciones jurisdiccionales (véase, por analogía, el auto de 14 de noviembre de 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, apartado 17).
- 42 En este sentido, es preciso señalar que, tal como se desprende del artículo 4 del Estatuto Orgánico de la CNMC, la CNMC es la autoridad de competencia encargada, con arreglo al artículo 1, apartado 2, de la Ley de creación de la CNMC, de garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios en España.
- 43 El procedimiento de que se trata en el litigio principal es un procedimiento sancionador iniciado de oficio, de conformidad con el artículo 49, apartado 1, de la Ley de Defensa de la Competencia, por la Dirección de Competencia contra la Anesco y las organizaciones sindicales de que se trata en el litigio principal, lo cual queda confirmado por el hecho de que la Asoport tiene la condición de parte interesada en el procedimiento incoado por la CNMC.
- 44 Pues bien, el hecho de que la CNMC actúe de oficio, como administración especializada que ejerce la facultad sancionadora en las materias de su competencia, constituye un indicio del carácter administrativo y no jurisdiccional de la resolución que debe adoptar en el procedimiento que ha dado lugar a la presente petición de decisión prejudicial (véase, por analogía, el auto de 14 de noviembre de 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, apartado 18).
- 45 Lo mismo sucede por lo que respecta al hecho de que la CNMC se halle obligada a trabajar en estrecha colaboración con la Comisión y pueda ser privada de sus atribuciones en favor de esta última en virtud del artículo 11, apartado 6, del Reglamento n.º 1/2003, aunque solo sea en los casos en que las normas del Derecho de la Unión sean aplicables y la Comisión esté mejor situada para tramitar el asunto (véase, por analogía, la sentencia de 31 de mayo de 2005, Syfait y otros, C-53/03, EU:C:2005:333, apartados 34 y 35).
- 46 Asimismo, el artículo 36, apartado 1, de la Ley de Defensa de la Competencia obliga a la CNMC a adoptar y notificar la resolución que pone fin al procedimiento sancionador por conductas restrictivas de la competencia en un plazo máximo de 18 meses, y el artículo 38, apartado 1, de la antedicha Ley precisa que la expiración de ese plazo da lugar a la caducidad del procedimiento, con independencia de la voluntad de las partes interesadas en el procedimiento y, en particular, de los posibles denunciadores.

- 47 Es preciso subrayar también que, con arreglo al artículo 75 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, cuando se interpone un recurso ante los tribunales de lo contencioso-administrativo contra una resolución adoptada por la CNMC, esta puede allanarse, es decir, retirar su propia resolución, siempre y cuando esté de acuerdo la parte que interpuso recurso contra la resolución de la CNMC ante los tribunales competentes.
- 48 De lo anterior se desprende que el procedimiento sancionador ante la CNMC se sitúa al margen del sistema jurisdiccional nacional y no forma parte del ejercicio de las funciones jurisdiccionales. En efecto, la resolución de la CNMC que pone fin al procedimiento es una resolución de carácter administrativo que, aun siendo firme e inmediatamente ejecutiva, no goza de los atributos de una resolución judicial, especialmente de la fuerza de cosa juzgada (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 49 El carácter administrativo del procedimiento de que se trata en el litigio principal se ve también confirmado por el artículo 29, apartado 4, de la Ley de creación de la CNMC, que prevé que la adopción de una resolución por el Consejo de la CNMC pondrá fin a la denominada «vía administrativa». Asimismo, en virtud del artículo 48, apartado 1, de la Ley de Defensa de la Competencia, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo contra la antedicha resolución, en el curso del cual, como, en particular, ha precisado en sus observaciones escritas el Gobierno español, la CNMC actuaría como parte demandada en el marco del procedimiento judicial en primera instancia ante la Audiencia Nacional o como parte recurrente o recurrida en el supuesto de que se interpusiese recurso de casación contra la sentencia de la Audiencia Nacional ante el Tribunal Supremo.
- 50 Las consideraciones precedentes no pueden ser puestas en entredicho por la sentencia de 16 de julio de 1992, Asociación Española de Banca Privada y otros (C-67/91, EU:C:1992:330), en la que el Tribunal de Justicia admitió implícitamente la admisibilidad de una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de Defensa de la Competencia. A este respecto, debe señalarse que la referida sentencia se dictó en el contexto de la antigua Ley de Defensa de la Competencia española, en virtud de la cual ese órgano era distinto del órgano de instrucción en materia de competencia instaurado por la mencionada Ley, a saber, la Dirección General de Defensa de la Competencia. Pues bien, en el caso de autos, como se desprende del artículo 29, apartado 1, de la Ley de creación de la CNMC, la CNMC ejerce a la vez las funciones que anteriormente se atribuían al Tribunal de Defensa de la Competencia y las funciones antes atribuidas a la Dirección General de Defensa de la Competencia.
- 51 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial planteada por la CNMC.

Costas

- 52 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el organismo remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Novena) declara:

La petición de decisión prejudicial planteada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, mediante resolución de 12 de junio de 2019, es inadmisibile.

Rodin

Vilaras

Šváby

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de septiembre de 2020.

El Secretario

El Presidente de la Sala

A. Calot Escobar

S. Rodin

* Lengua de procedimiento: español.