



Roj: **SAN 4173/2020** - ECLI: **ES:AN:2020:4173**

Id Cendoj: **28079230062020100382**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **10/12/2020**

Nº de Recurso: **486/2016**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **MARIA JESUS VEGAS TORRES**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0000486 /2016

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 05733/2016

Demandante: PREFABRICADOS LIGEROS DE HORMIGON SL (PRELHOR)

Procurador: D. JOSÉ ANTONIO SANDÍN FERNÁNDEZ

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. MARIA JESUS VEGAS TORRES

SENTENCIA Nº :

Ilma. Sra. Presidente:

D^a. BERTA SANTILLAN PEDROSA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

D. MARIA JESUS VEGAS TORRES

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a diez de diciembre de dos mil veinte.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. 486/16 promovido por el Procurador D. José Antonio Sandín Fernández, en nombre y representación de **PREFABRICADOS LIGEROS DE HORMIGON SL (PRELHOR)**, contra la Resolución de fecha 5 de septiembre de 2016 dictada por la Sala de Competencia del Consejo Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Expediente número S/DC/0525/14 CEMENTOS / mediante la cual se le impuso una sanción de multa por importe de 56.905 euros. Ha 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 se dictase sentencia por la que:

"- Se anule y deje sin efecto la resolución sancionadora impugnada.

- Subsidiariamente, se declare la no culpabilidad de la empresa PREFABRICADOS LIGEROS DEL HORMIGON S.L. y se deje sin efecto la imposición de sanción respecto a esta empresa;

- Subsidiariamente, se reduzca la sanción impuesta a PRELHOR y quede reducida a un 0,11% de la facturación del año precedente, esto es, la cantidad de MIL QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO EUROS CON NOVENTA CÉNTIMOS (1.564,90 €);

- Subsidiariamente, se reduzca la sanción impuesta a PRELHOR y quede reducida a la cantidad de VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SIES EUROS (24.876 €);

Todo ello con imposición de 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 confirmen los actos recurridos en todos sus extremos.

TERCERO. - Acordado el recibimiento del recurso a prueba con el resultado obrante en autos, quedaron las actuaciones conclusas para deliberación, votación y fallo, a cuyo efecto se señaló el día 4 noviembre del año en curso.

Ha sido ponente la Ilma. Sra. Dña. Jesús Vegas Torres, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - A través de este proceso la entidad actora impugna la Resolución de fecha 5 de septiembre de 2016 dictada por la Sala de Competencia del Consejo Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Expediente número S/DC/0525/14 CEMENTOS / mediante la cual se le impuso una sanción de multa por importe de 56.905 euros.

La parte dispositiva de dicha resolución era del siguiente tenor literal:

"PRIMERO. - Declarar que en el presente expediente se ha acreditado cuatro infracciones 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 Cuarto de esta Resolución.

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

21. PREFABRICADOS LIGEROS DE HORMIGON, S.L. por participar en un intercambio de información comercial sensible y reparto del mercado del hormigón en la zona Sur.

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

21. PREFABRICADOS LIGEROS DE HORMIGON, S.L.: 56.905 euros [...]

CUARTO. - Intimar a las empresas sancionadas para que en el futuro se abstengan de realizar las prácticas sancionadas y cualesquiera otras de efecto equivalente.

QUINTO. - Instar a la Dirección de Competencia de esta Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta Resolución.

(...)".

Como antecedentes procedimentales de interés para resolver el litigio merecen destacarse, a la vista de los documentos que integran el expediente administrativo, los siguientes:

1) La Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), tras acceder a determinada información relacionada con posibles prácticas anticompetitivas en los mercados del cemento, hormigón y productos relacionados, inició una información reservada con el número de referencia DP/0031/14 para verificar la existencia y el alcance de las posibles conductas.

2) En el marco de dicha información reservada y en cumplimiento de las Órdenes de Investigación dictadas el 8 de septiembre de 2014, corregidas por Acuerdo de 12 de septiembre siguiente(folios 209 a 210

expte) , la Dirección de Competencia (DC) realizó inspecciones domiciliarias simultáneas los días 16 a 18 de septiembre de 2014 en los locales y oficinas de la Asociación Nacional Española de Fabricantes Hormigón Preparado (ANEFHOP) y de las sociedades CEMENTOS PORTLAND VALDERRIVAS, S.A., CEMENTOS MOLINS INDUSTRIAL, S.A., BETÓN CATALÁN, S.A. y CEMEX ESPAÑA OPERACIONES, S.L.U.

3) Con fecha 22 de diciembre de 2014 y de conformidad con el artículo 49.1 de la LDC, la DC acordó la incoación del expediente sancionador S/DC/0525/14 CEMENTOS por conductas prohibidas en el artículo 1 de la LDC en los mercados del cemento, hormigón y productos relacionados, consistentes en posibles acuerdos o prácticas concertadas de fijación de precios u otras condiciones comerciales, intercambios de información, así como reparto de mercado, contra las siguientes entidades: 1) Betón Catalán S.A., 2) Cementos Molins Industrial S.A. (CMI), 3) Promotora Mediterránea 2 S.A. (PROMSA), 4) Hanson Hispania, S.A. (HANSON), 5) Cemex España Operaciones, S.L.U., 6) Tenesiver S.L., 7) Comercial Arroyo Construcción S.A., 8) Hormigones Giral S.A., 9) Cementos Portland Valderrivas, S.A., y 10) Cementos Lemona, S.A, procediéndose a notificar el acuerdo de incoación a las diez interesadas en la misma fecha de 22 de diciembre de 2014 (folios 1168 a 1217).

4) Incorporada al expediente parte de la documentación recabada en las inspecciones realizadas en las sedes de ANEFHOP, BETÓN CATALÁN, S.A., CEMENTOS PORTLAND VALDERRIBAS, S.A. y CEMENTOS MOLINS INDUSTRIAL, S.A. se concedió a las incoadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la LDC, un plazo de diez días, para solicitar la confidencialidad de aquellos documentos que consideraran oportuno, aportando la correspondiente versión censurada de los mismos.

5) A la vista de la información obrante en el expediente, el 7 de abril de 2015 la DC acordó la ampliación de la incoación del expediente sancionador por conductas prohibidas en el artículo 1 de la LDC contra las siguientes empresas: 1) MATERIALES Y HORMIGONES, S.L., 2) LAFARGE CEMENTOS, S.A., 3) HOLCIM ESPAÑA, S.A. y 4) HORMIBUSA, S.L., procediéndose a notificar el acuerdo de ampliación de incoación a las interesadas en la misma fecha.

6) Con fechas 27 y 28 de mayo de 2015 la DC realizó nuevas inspecciones domiciliarias, en cumplimiento de las Órdenes de Investigación dictadas el 18 de mayo de 2015, en los locales y oficinas de las sociedades ALMACENES Y HORMIGONES CREAONS, S.L., CEMENTOS PORTLAND VALDERRIVAS, S.A., HORMIGONES DE SEVILLA, S.A., y BETONALIA, S.L.

7) Con fecha 25 de septiembre de 2015, la DC acordó una nueva ampliación del expediente sancionador por conductas prohibidas en el artículo 1 de la LDC contra las siguientes empresas: 1) CEMINTER HISPANIA, S.A.,

2) ARIDOS Y HORMIGONES HISPALENSE, S.L., 3) BETONALIA, S.L., 4) ANDALUZA DE MORTEROS, S.A. (ANDEMOSA), 5) HORMIGONES DE SEVILLA, S.L. (HORSEV), 6) ALMACENES Y HORMIGONES CREAONS, S.L., 7) HORMIGONES PREMACONS, S.L., 8) PREFABRICADOS LEFLET,S.L., 9) PREFABRICADOS LIGEROS DE HORMIGON, S.L. (PRELHOR), 10) HORMIGONES UTRERA, S.L., 11) HORMIGONES POLICHI, S.L., 12) SURGYPS, S.A., 13) CEMENTOS PORTLAND VALDERRIVAS, S.A. y 14) PREBETONG HORMIGONES, S.A.

8) Con fecha 18 de noviembre de 2015, la DC formuló el Pliego de concreción de hechos (PCH) concediendo 15 días para la presentación de alegaciones.

9) En el Pliego de concreción de hechos, las prácticas sancionadas son calificadas como constitutivas de una infracción única, compleja y continuada tipificada en el artículo 1 de la Ley 16/989 y de la vigente LDC. consistente en el mercado del cemento e intercambios de información sensible, reparto del mercado y acuerdo de precios en el mercado del hormigón y acuerdo de precios en el mercado del hormigón

10) Presentados los escritos de alegaciones por las empresas incoadas, con fecha de 22 de febrero de 2016 se les notificó el expediente el cierre de la fase de instrucción (folios 8878 a 8904) y el 8 de marzo se dictó Propuesta de Resolución.

11) En la propuesta de Resolución se modifica la calificación jurídica de los hechos acreditados de la siguiente forma:

a) En el mercado de cemento, las prácticas llevadas a cabo por VALDERRIVAS, CEMEX, CEMINTER y HOLCIM, consistentes en intercambio de información sensible y reparto de mercado de cemento del año 2013 al 2014 conforman una infracción única y continuada a nivel nacional tipificada en el artículo 1 de la Ley 16/1989 y de la vigente Ley 15/2007.

b) En el mercado del hormigón,

i. En la zona Noreste de España, las prácticas llevadas a cabo por BETON CATALÁN, VALDERRIVAS, CEMEX, HANSON, LAFARGE Y PROMSA, consistentes en intercambio de información comercial sensible, reparto de



mercado del hormigón y acuerdo de precios desde 1999 hasta 2014, conforman una infracción única y continuada en esa zona geográfica tipificada en el artículo 1 de la Ley 16/1989 y de la vigente Ley 15/2007.

ii. En la zona Centro de España, las prácticas llevadas a cabo por BETON, CATALÁN, VALDERRIVAS, COMERCIAL ARROYO, TENESIVER, HORMIBUSA, LAFARGE, CEMEX y MAHORSA, consistentes en el intercambio de información comercial sensible, reparto del mercado del hormigón y acuerdo de precios desde el 2009 hasta el 2014, conforman una infracción única y continuada en esa zona geográfica tipificada en el artículo 1 de la Ley 16/1989 y de la vigente Ley 15/2007.

iii. En la zona Sur de España, las prácticas llevadas a cabo por BETON CATALÁN, VALDERRIVAS, ANDEMOSA, HORSEV, PREBRETONG, HISPALENSE, LEFLET, BETONALIA, SURGYPS, POLICHI, PREMACONS PRELHOR, UTRERA y CREACONS, consistentes en el intercambio de información comercial sensible, reparto de mercado y acuerdo de precios desde 2005 hasta 2014 conforman una infracción única y continuada en esa zona geográfica tipificada en el artículo 1 de la Ley 16/1989 y de la vigente Ley 15/2007.

12) Presentadas las alegaciones frente a la propuesta de Resolución, el 4 de abril de 2016, al amparo del artículo 50.5 de la LDC, la DC elevó al Consejo de la CNMC su Informe y Propuesta de Resolución y se remitió el expediente al mismo para su resolución.

13) Con fecha 20 de junio de 2016, la Sala de Competencia de la CNMC acordó requerimiento de información del volumen de negocios total en 2015 de las empresas incoadas, o la mejor estimación disponible, así como del volumen de negocio afectado en la conducta de cada una de ellas.

14) Superado el plazo previsto en el Acuerdo de 20 de junio de 2016, la suspensión acordada se levantó con fecha de efectos de 17 de julio de 2016, continuando el cómputo del plazo para dictar Resolución.

15) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 5 de septiembre de 2016.

SEGUNDO. - En cuanto a los hechos determinantes del acuerdo sancionador, la resolución recurrida, cuando aborda la cuestión relativa a las partes intervinientes, describe a la ahora recurrente en los siguientes términos:

22. PREFABRICADOS LIGEROS DE HORMIGON, S.L. ("PRELHOR")

"Es una empresa de prefabricados de hormigón y hormigonera con sede social en Coria del Río (Sevilla). Cuenta con 9 empleados y, según los datos aportados al expediente, su volumen de negocios en los últimos años es el siguiente:

2013 2014 2015

1.000.000€ 993.054,16€ 1.442.635 €

El valor de sus ventas en 2014 fue de aproximadamente 1 millón de euros

Con carácter general, la resolución recurrida recoge el marco normativo y el régimen jurídico aplicable al cemento y, en especial la Directiva 89/106/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, posteriormente, la citada Directiva 89/106/CEE, modificada por la Directiva 93/68/CEE de Mercado CE, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros sobre los productos de construcción, cuyo objetivo es la supresión de las barreras técnicas en el sector de los productos de construcción, a fin de impulsar su libre circulación en el mercado interior, que fue traspuesta al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 1630/1992, de 29 de diciembre, por el que se dictan disposiciones para la libre circulación de productos de construcción. Cita también el Reglamento (CE) nº 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos, y la Decisión nº 768/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre un marco común para la comercialización de los productos y en el ámbito nacional, el Real Decreto 956/2008, de 6 de junio, por el que se aprueba la instrucción para la recepción de cementos y Real Decreto 1247/2008, de 18 de julio, la instrucción de hormigón estructural.

A continuación, señala la resolución recurrida que los mercados afectados y donde se producen las prácticas investigadas son los del cemento, hormigón y sus productos relacionados. En concreto los códigos NACE correspondientes a los mercados afectados por las conductas son fundamentalmente el C.23.51 Fabricación de cemento y el C.23.63 Fabricación de hormigón fresco. Explica que el cemento es un aglomerante de base mineral, de difícil sustitución. Que, en hornos de gran potencia, en los que se calcinan los minerales básicos (tales como caliza y arcilla) se obtiene el Clinker y que éste se muele posteriormente para obtener el cemento. En los precedentes nacionales y comunitarios, se han diferenciado dos mercados según el tipo de cemento: el gris, ampliamente utilizado en la construcción, y el blanco, utilizado principalmente para fines decorativos, y de precio más elevado que el anterior. Por lo demás precisa que las conductas investigadas en el presente



expediente se centrarían básicamente en el mercado de cemento gris que puede comercializarse a granel, o en sacos

Y por lo que se refiere al hormigón, expone que se utiliza como producto intermedio, entre otros, para la producción de hormigón y sus derivados. Que se obtiene por la mezcla de dicho producto con áridos, agua, aditivos y adiciones. Atendiendo a su elaboración, la Comisión Europea y la CNMC han distinguido entre hormigón de obra o in situ y hormigón industrial. Dentro de este último, se ha distinguido entre hormigón preparado (ready-mix) y hormigón seco. Especifica que el hormigón preparado es un producto de elaboración industrial que se mezcla en las instalaciones de producción y después se traslada en hormigoneras hasta donde vaya a emplearse. Este tipo de hormigón, que es el de mayor venta, se comercializa semihúmedo y se compone de cemento y áridos, además del agua, los aditivos y las adiciones, que se mezclan en la central de producción de hormigón de manera muy precisa. Es un producto muy perecedero, ya que el fraguado se produce en un corto espacio de tiempo (menos de 2 horas), en ausencia de determinados tipos de aditivos, por lo que la ubicación geográfica de la central donde se prepara este tipo de hormigón en relación con las obras a las que suministran tiene gran importancia.

Añade que las empresas suministradoras de hormigón son muy dependientes de los proveedores de materias primas, por lo que existe en estos mercados una intensa integración vertical. Así, muchos de los proveedores de hormigón poseen canteras de extracción de áridos o empresas que suministran este producto y/o pertenecen a empresas que suministran cemento y que, entre los productos relacionados con los mercados de hormigón y cemento, se encuentran los morteros, un material de construcción obtenido de la mezcla de un aglomerante (cemento y/o cal), árido y agua. Para terminar, expone que los áridos son materiales granulares que sirven como base en muchas aplicaciones de la construcción.

En el Pliego de concreción de hechos se señaló que los dos mercados (de cemento y de hormigón) afectados por las conductas analizadas se encuentran estrechamente vinculados entre sí, puesto que el cemento constituye la materia prima esencial para la fabricación del hormigón. De hecho, las principales empresas cementeras se encuentran verticalmente integradas, estando presentes de forma simultánea en ambos mercados, lo que refuerza la vinculación entre ambos. Al tratarse de mercados verticalmente relacionados, las conductas llevadas a cabo en uno de ellos necesariamente han de tener impacto en el otro y que el hecho de que existieran acuerdos entre competidores en los dos eslabones de la cadena no solamente era perfectamente conocido por las empresas hormigoneras, sino que, además, unas y otras se beneficiaban de los acuerdos puestos en práctica en el otro mercado, dependiendo estos beneficios del mantenimiento de los mismos.

Se consigna en la resolución recurrida que el mercado geográfico afectado es el mercado nacional, puesto que están implicadas empresas que se dedican a estas actividades con presencia en ámbitos supraautonómicos, existiendo una gran interdependencia entre los mercados de producto con alcances geográficos distintos, y replicándose las distintas prácticas. Añade que los intereses de los participantes en ambos mercados están alineados en el sentido de que todos se benefician del mantenimiento de un elevado nivel de precios

Delimitado de este modo el mercado afectado, la resolución recurrida aborda la descripción de los hechos probados en el expediente a través de la documentación incorporada al mismo, obtenida en las inspecciones que llevó a cabo los días 16 y 17 de septiembre de 2014 en los locales y oficinas de la asociación ANEFHOP y de las sociedades VALDERRIVAS, MOLINS, BETÓN y CEMEX y los días 27 y 28 de mayo de 2015 en las sedes de CREACONS, VALDERRIVAS, HORSEV y BETONALIA, y, concluye que en el presente expediente han quedado acreditadas las siguientes infracciones:

a) En el mercado de cemento, una infracción única y continuada a nivel nacional llevada a cabo por las empresas VALDERRIVAS, CEMEX, CEMINTER y HOLCIM, consistente en intercambio de información sensible y reparto de mercado de cemento en los años 2013 y 2014.

b) En el mercado del hormigón,

i. En la zona Noreste de España, una infracción única y continuada en esa zona geográfica cometida por las empresas BETON CATALÁN, VALDERRIVAS, CEMEX, HANSON, LAFARGE Y PROMSA, consistente en intercambio de información comercial sensible, reparto de mercado del hormigón y acuerdo de precios desde 1999 hasta 2014.

ii. En la zona Centro de España, una infracción única y continuada en esa zona geográfica cometida por las empresas BETON CATALÁN, VALDERRIVAS, COMERCIAL ARROYO, TENESIVER, HORMIBUSALAFARGE, CEMEX y MAHORSA, consistente en el intercambio de información comercial sensible, reparto del mercado del hormigón y acuerdo de precios desde el 2009 hasta el 2014.



iii. En la zona Sur de España, una infracción única y continuada en esa zona geográfica cometida por las empresas BETON CATALÁN, VALDERRIVAS, ANDEMOSA, HORSEV, PREBRETONG, HISPALENSE, LEFLET, BETONALIA, SURGYPS, POLICHI, PREMACONS PRELHOR, UTRERA y CREACONS, consistente en el intercambio de información comercial sensible, reparto de mercado y acuerdo de precios desde 2005 hasta 2014.

Por lo demás, explica la resolución recurrida que consta en el expediente administrativo la existencia de tablas que obraban en poder de las empresas competidoras, en las que se advierte como las empresas se asignaban a los clientes para el suministro de cemento u hormigón, en función del mercado afectado y que los repartos de obras, zonas, producciones y clientes que se plasman en tablas y hojas de cálculo recabadas en las inspecciones realizadas servían de herramienta para la gestión de los acuerdos, bien para recoger las conclusiones alcanzadas, bien para trabajar sobre ellas y hacer propuestas a los demás competidores o bien para hacer un seguimiento periódico de cómo se llevaban a la práctica los acuerdos y controlar la actividad de los competidores y su cumplimiento del reparto.

En concreto, a la sociedad recurrente, como ya hemos consignado, se le sanciona por participar en un intercambio de información comercial sensible y reparto del mercado del hormigón en la zona sur en 2010 y desde 2012 a 2014. Las conductas imputadas quedarían acreditadas, según la resolución recurrida, en los siguientes folios: 4636, 4648 y 4649, 3786 y 3787, 4651 y 4652, 4646, 4891, 3740 y 4647, 4890, 4663 y 4664, 4665 a 4666, 4667 a 4672, 4675 y 4676, 4677 y 4678, párrafo 187 del PCH, 4693 y 4694, 4701 y 4702, 4733, 4745 y 4746, 4747 y 4748, 4789 y 4790, 4801 y 4802, todos ellos del expediente administrativo.

La Administración demandada defiende la conformidad a derecho de la resolución impugnada por sus propios fundamentos.

TERCERO. - Disconforme con la resolución recurrida, la sociedad actora, opone frente a ella los siguientes motivos de impugnación:

1- Nulidad de la fase de investigación previa a la apertura del procedimiento sancionador, por su excesiva duración al haberse prolongado durante más de dos años, incurriendo con ello en desviación de poder. Reconoce que las informaciones reservadas no tienen un plazo de duración, pero que, en todo caso, ésta ha de tener como límite lo que la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1985 denomina "Ejercitabilidad Activa", esto es, el plazo propio de prescripción de la conducta supuestamente cometida y denunciada. Así, sostiene que, en el presente caso, dado que la información data de 2012, es en ese momento en el que se debió abrir la información reservada, y no en 2014, por lo que posponer durante dos años la apertura de aquella no deja de ser una desviación de poder.

2- "Nulidad de las órdenes de investigación que se dictaron en fecha 8/9/14 porque no indican ni el objeto ni la finalidad de la inspección, más allá de repetir formas estereotipadas y vacías de contenido. Denuncia que no se acomodan a los requisitos legales, a las exigencias establecidas en el art. 13 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), ni al art. 20.4 del Reglamento (CE) 1/20003, del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, ni a los requisitos jurisprudenciales, tanto nacional como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), por su falta de concreción, esto es, por su falta de definición del objeto y finalidad de la investigación.

3- Falta de validez del material obtenido con la actuación inspectora por haber sido obtenido con infracción de lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), y en el art. 20.4 del Reglamento (CE) 1/20003.

4- Falta material probatorio con fuerza enervadora de la presunción de inocencia que proclama el artículo 24 CE. Falta de indicios suficientes que permitan emitir un juicio de culpabilidad.

5- Falta de proporcionalidad en la sanción impuesta.

La Administración demandada defiende la conformidad a derecho de la resolución impugnada por sus propios fundamentos.

CUARTO.- Ex puestos, en apretada síntesis, los términos del debate, examinaremos los motivos de impugnación articulados en la demanda, comenzando por el que denuncia la nulidad de la fase de investigación previa a la apertura del procedimiento sancionador por su excesiva duración, al haberse prolongado durante más de dos años, incurriendo con ello en desviación de poder.

Como la propia mercantil reconoce expresamente, la LDC no establece un plazo máximo para el trámite de información reservada. Ello es así porque desde el punto de vista formal, dicho trámite no se incluye en el procedimiento.

Por lo demás, cumple manifestar que la jurisprudencia que sostiene que la "información reservada o diligencias previas ha de ser evacuada dentro del período de ejercitabilidad activa" de la potestad sancionadora no



proyecta las consecuencias pretendidas en la demanda en orden a obtener la declaración de nulidad de la "fase de investigación", sin perjuicio, claro está, de las consecuencias que la duración de aquella pueda tener en el cómputo del plazo de prescripción de la infracción, que la LDF fija, para las infracciones graves, en dos años, situando el dies a quo en la fecha en que se cometió la infracción y no en aquella en que se incoe el correspondiente expediente sancionador.

Por lo demás, conviene recordar, por una parte, que la LDC configura de forma separada en su artículo 36 la incoación o iniciación del expediente sancionador y la información reservada que puede practicarse "...antes de resolver la iniciación del expediente y, por otra, que el instituto de la caducidad no es aplicable a la fase preliminar, de investigación, de modo que las diligencias previas a la incoación del expediente no están sujetas a los plazos máximos aplicables al procedimiento sancionador propiamente dicho, único al que se refieren las consecuencias de caducidad derivadas del artículo 56 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia.

Por todo lo expuesto, atendiendo a las consideraciones generales sobre la falta de un plazo preciso para dichas diligencias y sobre la inaplicabilidad a éstas de las normas relativas a la caducidad del procedimiento sancionador formalizado, el motivo de impugnación que examinamos ha de ser desestimado.

Tampoco apreciamos desviación de poder como consecuencia de la duración de la fase de investigación previa a la incoación del expediente sancionador por cuanto no se ha demostrado que aquellas diligencias previas o preparatorias hayan sido desnaturalizadas para ser utilizadas para un fin distinto de aquel que realmente las justifica, a saber, reunir los datos e indicios iniciales que sirvan para juzgar sobre la pertinencia de dar paso al expediente sancionador, que es el único sujeto a las exigencias de caducidad.

QUINTO. - Opone la parte recurrente la nulidad de las órdenes que ampararon la investigación realizada y de las Inspecciones desarrolladas en ejecución de dichas órdenes.

Pues bien, dando respuesta a las cuestiones planteadas, por cuanto se refiere a la suficiencia de la motivación y justificación de las órdenes de investigación y de acuerdo con la jurisprudencia citada, debemos precisar lo siguiente:

La CNMC está obligada a indicar las hipótesis y presunciones que pretende comprobar.

Para entender cumplida esta obligación, la orden deberá cumplir unos requisitos de doble naturaleza:

Por una parte y desde un punto de vista formal, deberá completar las indicaciones previstas en el artículo 13.3 del RD 261/2008 de 22 de febrero por el que se aprobó el Reglamento de Defensa de la Competencia, esto es: debe indicar el objeto y la finalidad de la inspección, los sujetos investigados, los datos, documentos, operaciones, informaciones y otros elementos que hayan de ser objeto de la inspección, la fecha en la que la inspección vaya a practicarse y el alcance de la misma.

La autorización escrita incluirá, asimismo, las sanciones previstas en la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia, para el caso de que las empresas no se sometan a las inspecciones ni obstruyan por cualquier medio la labor de inspección de la entonces Comisión Nacional de la Competencia. También deberá indicar los recursos que procedan contra la misma.

Por otra parte, ya desde un plano material y para garantizar el derecho de oposición de la entidad investigada, deberá describir las características básicas de la infracción en cuestión identificando el mercado de referencia, los sectores afectados por la investigación y la naturaleza de las presuntas infracciones.

En definitiva, las empresas investigadas deben estar en posición de saber lo que se busca y los datos que deben ser verificados.

De lo expuesto no se deduce que la CNMC deba trasladar al investigado todos los datos que están a su disposición, ni tampoco debe realizar una calificación precisa de las conductas investigadas, pues conserva un margen de apreciación suficiente para garantizar la confidencialidad de informaciones que estén en su poder y planificar su actuación.

No debe olvidarse que la finalidad de las inspecciones es conseguir pruebas, lo que significa que, a falta de éstas, no puede exigirse a la CNMC que actúe con el mismo rigor de motivación que cuando impone la sanción.

En el presente caso, las órdenes de investigación cumplen con las exigencias mencionadas y ello puede comprobarse haciendo una lectura en paralelo de la Sentencia del Tribunal General de 26 de noviembre de 2014, asunto T-272/12, apartados 66 a 82, especialmente el 75. Esta sentencia precisa la información que debe transmitirse al sujeto inspeccionado para que la Inspección deba reputarse como válida y éste comprenda el alcance de su deber de colaboración.



En efecto, en las órdenes de Investigación constan todas las indicaciones formales exigidas que permiten conocer lo que la CNMC buscaba y su fundamento.

En particular, se indicó el objeto y la finalidad de la inspección (*verificar la existencia, en su caso, de actuaciones de la entidad que podrían constituir prácticas restrictivas prohibidas por el artículo 1 de la LDC y el artículo 101 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consistentes, en general, en acuerdos para el reparto de mercado, la fijación de precios, la fijación de condiciones comerciales, así como cualquier otra conducta que pudiera contribuir a restringir la competencia en los mercados de cemento, hormigón y productos relacionados*); además, se estableció una relación general de los documentos objeto de inspección (libros y otros documentos relativos a la actividad empresarial cualquiera que sea su soporte material), y a continuación se precisaron con más detalle los documentos y soportes que debían ser visionados en el contexto en el que se encuentran (registro de comunicaciones internas y externas, agendas físicas y electrónicas de los miembros de la empresa, archivos físicos e informáticos, ordenadores personales, libros de actas y documentos contractuales). Se procedió de forma inmediata a realizar la inspección y se fijó su alcance (recabar datos para proceder a la persecución de las conductas anticompetitivas) así como las sanciones para el caso de negativa a cooperar.

La descripción de los documentos a los que solicita el acceso está redactada con una fórmula ciertamente amplia, pero inmediatamente matizada cuando indica que se refiere al contexto objeto de investigación, por lo que la estimamos correcta.

Desde un punto de vista material se define el mercado afectado- de cemento, hormigón y productos relacionados- sin que pueda admitirse que existe incorrección e indefinición en la orden de investigación en su determinación. No es cierto que la inconcreción de la orden de investigación ocasione indefensión a la recurrente; por el contrario, en la orden de investigación queda claramente concretado el mercado del producto investigado y ello permite conocer cuál era la finalidad de la investigación. Por tanto, la orden de investigación describe correctamente el mercado afectado por la inspección y no incurre en generalidades que puedan ocasionar indefensión por cuanto las definiciones son precisas y suficientes.

Asimismo, se describe la naturaleza de las conductas presuntamente infractoras y sus características como prácticas anticompetitivas, consistentes en acuerdos para un posible acuerdo, y/o intercambios de información, y/o práctica concertada de fijación de precios y/u otras condiciones comerciales, y un posible reparto de mercado. Son descripciones claras y suficientes en este estado inicial de la investigación, en el que la razón de ser de la orden de entrada es justamente recabar pruebas al respecto.

Además, la CNMC contaba con las actuaciones preliminares de verificación recabadas en el seno de la información reservada, por lo que no puede concluirse que la inspección tuvo un carácter aleatorio y que se practicó sin base alguna.

Del examen conjunto de los elementos expuestos puede deducirse con facilidad lo que la CNMC buscaba y los datos que debían ser verificados: rastros documentales probatorios de la existencia y ejecución de acuerdos para la un posible acuerdo, y/o intercambios de información, y/o práctica concertada de fijación de precios y/u otras condiciones comerciales, y un posible reparto de mercado, todo ello sobre la base de información indiciaria al respecto que la CNMC manifiesta poseer y que no está obligada a mostrar en esta fase del procedimiento.

Por lo expuesto, entendemos que la CNMC cumplió con la obligación de motivación exigida y debemos desestimar este motivo del recurso, así como del que denuncia la falta de validez del material obtenido con la actuación inspectora por haber sido obtenido con infracción de lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), y en el art. 20.4 del Reglamento (CE) 1/20003.

SEXTO. - Continuando con el examen de los motivos de impugnación articulados en la demanda, denuncia la mercantil recurrente la falta de prueba que acredite su participación en las conductas sancionadas.

Expone que no participó en el grupo de WhatsApp creado por un comercial de Betolania en enero de 2014 y explica que la persona a la que se atribuye la representación de la mercantil recurrente, a la que se denomina "Prelhorsalva" aun cuando fue comercial de la actora, era administrador de la mercantil Bombeos Aljafare SL, y que no participó en dicho grupo a nombre de PRELHOR, de quien, además, carecía de poderes de representación ni facultades para actuar en su nombre. Y añade que, en todo caso, concurre falta de motivación y fundamento para para calificar la conversación obtenida del grupo de WhatsApp como hecho infractor imputable a PRELHOR.

Por lo que se refiere a la documentación consistente en las hojas Excel encontradas en los registros, manifiesta que es ajena a su ideación, creación, elaboración, seguimiento y a todo lo que tenga que ver con ella. Precisa que no ha participado en acuerdos de reparto de obras; que ni siquiera a aparecer PRELHOR en todos los



cuadros Excel utilizados por la Administración para justificar su imputación, citando a tal efecto los folios 4643 y 4644 expte y que, además, no ha sido adjudicataria de las obras que se mencionan en dichos listados.

En definitiva, afirma que no hay prueba que sustente que PRELHOR haya participado, por activa o por pasiva, en un intercambio de información y que la información contenida en dichas hojas proceda de información por ella facilitada o suministrada. En definitiva, sostiene que se trata de documentos elaborados por terceros con su total y absoluto desconocimiento que no acreditan de forma válida y suficiente las conductas que se le imputan.

SÉPTIMO.- Antes de continuar con el examen de los motivos de impugnación es necesario insistir en que la recurrente ha sido sancionada por la comisión de una infracción única y continuada consistente en el intercambio de información comercial sensible y reparto del mercado del hormigón en la zona sur.

A estos efectos debemos recordar la doctrina del Tribunal de Justicia Europeo, contenida en la Sentencia del Tribunal General (Sala Octava) de 16 de junio de 2011, en el asunto T 211/08, Putters International NV, con cita de la sentencia de 8 de julio de 1999, Comisión/Anic Partecipazioni (C 49/92 P, Rec. p. I 4125), apartado 82, sobre el concepto de infracción única y continuada en la que se afirmó que para acreditar la existencia de una infracción única y continuada, la Comisión debe probar, en particular, que la empresa intentó contribuir con su propio comportamiento a la consecución de los objetivos comunes perseguidos por el conjunto de los participantes y que tuvo conocimiento de los comportamientos materiales previstos o ejecutados por otras empresas en la consecución de los mismos objetivos o que pudo de forma razonable haberlos previsto y que estaba dispuesta a asumir el riesgo (sentencia Comisión/Anic Partecipazioni, apartado 31 supra, apartado 87). Y añadió que las prácticas colusorias sólo pueden ser consideradas elementos constitutivos de un acuerdo único restrictivo de la competencia si se acredita que se inscriben en un plan global que persigue un objetivo común. Además, sólo si la empresa supo, o debería haber sabido, cuando participó en las prácticas colusorias que, al hacerlo, se integraba en el acuerdo único, su participación en las prácticas colusorias de que se trata puede constituir la expresión de su adhesión a dicho acuerdo (sentencia del Tribunal de 15 de marzo de 2000, Cimenteries CBR y otros/Comisión, T 25/95, T 26/95, T 30/95 a T 32/95, T 34/95 a T 39/95, T 42/95 a T 46/95, T 48/95, T 50/95 a T 65/95, T 68/95 a T 71/95, T 87/95, T 88/95, T 103/95 y T 104/95, Rec. p. II 491, apartados 4027 y 4112).

Además, como nos enseña la sentencia del Tribunal General, en el asunto T 27/10, AC Treuhand AG de 17 de mayo de 2013, "también es importante precisar que el concepto de objetivo único no puede determinarse mediante una referencia general a la distorsión de la competencia en el mercado afectado por la infracción, puesto que el perjuicio para la competencia constituye, como objeto o efecto, un elemento consustancial a todo comportamiento incluido en el ámbito de aplicación del artículo 81 CE, apartado 1. Tal definición del concepto de objetivo único entrañaría el riesgo de privar al concepto de infracción única y continuada de una parte de su sentido, pues tendría como consecuencia que varios comportamientos relativos a un sector económico, contrarios al artículo 81 CE, apartado 1, deberían calificarse sistemáticamente como elementos constitutivos de una infracción única (véase la sentencia del Tribunal de 30 de noviembre de 2011, Quinn Barlo y otros/Comisión, T 208/06, Rec. p. II 7953, apartado 149, y la jurisprudencia citada)(apartado 240)".

El apartado 241 de la misma Sentencia señala que "en consecuencia, con objeto de calificar diversos comportamientos como infracción única y continuada, procede verificar si presentan un vínculo de complementariedad, en el sentido de que cada uno de ellos está destinado a hacer frente a una o varias consecuencias del juego normal de la competencia, y contribuyen, mediante una interacción, a la realización del conjunto de los efectos contrarios a la competencia buscados por sus autores, en el marco de un plan global encaminado a un objetivo único. A este respecto, habrá que tener en cuenta cualquier circunstancia que pueda demostrar o desmentir dicho vínculo, como el período de aplicación, el contenido (incluyendo los métodos empleados) y, correlativamente, el objetivo de los diversos comportamientos de que se trata (véase la sentencia Amann & Söhne y Cousin Filterie/Comisión, antes citada, apartado 92, y la jurisprudencia citada).

Así pues, de esa jurisprudencia se deduce que deben concurrir tres requisitos para acreditar la participación en una infracción única y continuada, a saber, la existencia de un plan global que persigue un objetivo común, la contribución intencional de la empresa a ese plan y el hecho de que tenía conocimiento (demostrado o presunto) de los comportamientos infractores de los demás participantes.

OCTAVO.- De acuerdo con la doctrina jurisprudencial expuesta, debemos examinar, en primer lugar, si en el caso examinado, existe prueba que acredite la existencia de un plan global entre las diversas empresas sancionadas que persiga un objetivo común, circunstancia que niega la mercantil recurrente en el escrito de formalización de su demanda.

Como decíamos en la sentencia de 9 de junio de 2016, recaída en el recurso 551/13, "En este tipo de actuaciones es difícil encontrarse con la existencia de pruebas directas que permitan acreditar la participación



en las conductas infractoras; lo normal es que sea a través de indicios. Pues bien, la prueba de indicios está ampliamente aceptada por la jurisprudencia constitucional desde la SSTC 174 y 175/1985, y resulta práctica habitual en materia de cárteles, siempre que los indicios resulten probados de forma directa, tengan fuerza persuasiva, produzcan una convicción suficiente en el juzgador, se encuentren en directa relación con las consecuencias que se pretenden extraer de los mismos y no exista una explicación alternativa que permita desvirtuar las conclusiones a las que llega la Administración". Consideraciones que ratifica la sentencia de 15 de julio de 2016, recurso núm. 293/2012, cuando señalábamos también respecto de la prueba de indicios que "... es bien sabido que su utilización en el ámbito del derecho de la competencia ha sido admitida por el Tribunal Supremo en sentencias de 6 de octubre y 5 de noviembre de 1997 (RJ 1997\7421 y RJ 1997/8582), 26 de octubre de 1998 (RJ 1998\7741) y 28 de enero de 1999 (RJ 1999\274). Para que la prueba de presunciones sea capaz de desvirtuar la presunción de inocencia, resulta necesario que los indicios se basen no en meras sospechas, rumores o conjeturas, sino en hechos plenamente acreditados, y que entre los hechos base y aquel que se trata de acreditar exista un enlace preciso y directo, según las reglas del criterio humano.

En suma, la prueba indirecta permite la construcción de inferencias fácticas siempre que se cumplan debidamente los requisitos de la llamada prueba indiciaria, esto es, que la exteriorización de hechos base o indicios que se considere acreditados y que se explique el razonamiento o engarce lógico entre los hechos base y los hechos consecuencia.

Pues bien, en el caso examinado, explica la resolución recurrida que los repartos de obras, zonas, producciones y clientes se plasmaban en tablas y hojas de cálculo recabadas en las inspecciones realizadas, que además, servían de herramienta para la gestión de los acuerdos, bien para recoger las conclusiones alcanzadas, bien para trabajar sobre ellas y hacer propuestas a los demás competidores o bien para hacer un seguimiento periódico de cómo se llevaban a la práctica los acuerdos y controlar la actividad de los competidores y su cumplimiento del reparto.

Que la multitud de tablas encontradas correspondientes a la zona sur de los años 2013 y 2014 aparece una relación de obras concretas y clientes, y se distingue entre la empresa "adjudicataria real" o "adjudicataria club", en unas ocasiones, y entre "aportador" o "adjudicatario", en otras, en función de quién fuera la empresa que había facilitado el conocimiento de una obra determinada y quién la que fuera a encargarse de su ejecución (por ejemplo folio 4645).

Que también en la zona sur se encuentran evidencias de que, al menos desde 2010, los repartos se basaron en la asignación a cada empresa de porcentajes calculados sobre el volumen de hormigón producido. Se calculaba el volumen total de hormigón previsto para un conjunto de obras y se calculaba la cantidad que habría de corresponder a cada empresa en aplicación de los porcentajes previamente acordados. Las cantidades que se iban asignando a cada empresa eran porcentajes, puesto que en todas las tablas la suma total era igual a 100. Que de hecho, en las anotaciones manuscritas del folio 3787, se puede ver cómo al final de una tabla en la que la suma total es igual a 95, aparece "Sobran 5" y, a continuación, esos 5 se reparten entre varias empresas, consignando otras cantidades junto a las primeras, de forma que lleguen a sumar 100.

Que en la zona sur, todos los repartos habrían venido acompañados de frecuentes reuniones, como se desprende de los correos electrónicos y de las conversaciones mantenidas por WhatsApp entre los integrantes de la mesa en la zona sur: "HOY A LAS 12:00 EN ANDEMOSA" (jun-2013), "A q hora es la mesa y donde?" - "A las 10.30 hotel la motilla" (jul-2013), "A las 12 en Premacons" (jul- 2013), "Mañana a las.11:00 en PREMACON" (dic-2013), "Hoy hay mesa?" - "No el jueves. En andemosa", "A las 11 en. Andemosa" (ene- 2014), "11 betonalía" (mar-2014), "manana mesa a q hora?" - "11 premacom" (mar-2014), "el viernes hay reunion urgente en andemosa a.las.11", "andemosa 11" (mar-2014), "Manana a las11 en Almensilla" (abr-2014) o "Ayer se reunieron hormigoneros de Sevilla" (jun-2014) (folios 4878-4881, y 4891). Que el intercambio de información por WhatsApp era tan habitual que llegó a crearse un grupo de WhatsApp denominado "Hormigón", cuya eliminación posterior refleja la consciencia del grupo de empresas de la ilegalidad de los acuerdos. Que los repartos han consistido principalmente en obras y producción, pero las empresas también incluían en sus acuerdos repartos de clientes y de zonas. Que la expresión "cliente adicto" es frecuentemente utilizada por las empresas y además coincidente en los mercados y zonas en las que se han producido las infracciones y que en el mercado del hormigón las empresas en cada zona geográfica se habrían organizado a través de las denominadas "mesa" o "club".

Y por lo que atañe al Intercambio de información sensible, que es complementario al reparto del mercado, y a los acuerdos de precios entre las empresas se expone que, además de la información contenida en las tablas en las que aparecen datos de clientes, volúmenes de producción, cuotas de participación, existe abundante intercambio de información a través del correo electrónico y otros medios como la mensajería instantánea móvil a través de aplicaciones informáticas como WhatsApp.



Sin embargo, la prueba obrante en autos no corrobora la existencia del plan descrito. No hay ninguna constancia de la efectiva celebración de ninguna reunión ni de acuerdos previos adoptados entre las sancionadas para fijar precios, repartirse el mercado o intercambiar información conforme al supuesto plan preconcebido descrito. No ha quedado acreditado quien confeccionaba las tablas excell a las que se refiere la resolución recurrida como elemento acreditativo de dicho plan preconcebido, ni quien suministraba la información que en ellas se refleja. Tampoco se ha argumentado de forma sólida y fundamentada quien y con qué criterios realizaba los presuntos repartos del mercado.

A estos efectos cumple manifestar que ni los datos obtenidos de las transcripciones de las conversaciones mantenidas en el grupo de whatsApp creado por un comercial de Betonalia el 14 de enero de 2015, ni el contenido de los folios 4636, 4648 y 4649, 3786 y 3787, 4651 y 4652, 4646, 4891, 3740 y 4647, 4890, 4663 y 4664, 4665 a 4666, 4667 a 4672, 4675 y 4676, 4677 y 4678, párrafo 187 del PCH, 4693 y 4694, 4701 y 4702, 4733, 4745 y 4746, 4747 y 4748, 4789 y 4790, 4801 y 4802, todos ellos del expediente administrativo, a los que se remite la resolución sancionadora, integran prueba de cargo suficiente a los efectos de acreditar la existencia de un plan común que, como ya hemos expuesto, constituye presupuesto imprescindible para la imputación de una infracción única y continuada.

Así las cosas, debemos concluir que, en el caso examinado, la CNMC ha efectuado una construcción artificiosa y voluntarista de los datos obtenidos en las inspecciones realizadas para concluir que las empresas sancionadas actuaron conforme un plan preconcebido común que, en esencia, consistía en el intercambio de información sensible para conseguir el reparto del mercado del hormigón y en acuerdos sobre precios sin apoyo en pruebas sólidas y debidamente argumentadas que lo corroboren.

Por todo lo expuesto, el presente recurso ha de ser estimado, resultando innecesario entrar a examinar el motivo de impugnación que denuncia la falta de proporcionalidad de la sanción impuesta a la recurrente.

Por todo lo expuesto, el presente recurso ha de ser estimado, resultando innecesario entrar a examinar el motivo de impugnación que denuncia la falta de proporcionalidad de la sanción impuesta a la recurrente.

NOVENO. - Procede, en atención a cuanto hemos expuesto, estimar el presente recurso y anular la resolución recurrida, con la consiguiente imposición de las costas a la parte demandada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. José Antonio Sandín Fernández, en nombre y representación de **PREFABRICADOS LIGEROS DE HORMIGON SL (PRELHOR)**, contra la Resolución de fecha 5 de septiembre de 2016 dictada por la Sala de Competencia del Consejo Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Expediente número S/DC/0525/14 CEMENTOS / mediante la cual se le impuso una sanción de multa por importe de 56.905 euros, con expresa imposición de costas a la parte demandada.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá 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.