



# WWW.CONSULTORESTECNICOS.ES

Roj: **ATS 6843/2025 - ECLI:ES:TS:2025:6843A**

Id Cendoj: **28079130012025201239**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **16/07/2025**

Nº de Recurso: **3061/2025**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **SAN 582/2024,**  
**ATS 6843/2025**

## TRIBUNAL SUPREMO

**Sala de lo**

**Contencioso-Administrativo**

**Sección: PRIMERA**

**AUTO**

Fecha del auto: 16/07/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3061/2025

Materia: COM NACI DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Submateria:

Fallo/Acuerto: Auto Inadmisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 6

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Secretaría de Sala Destino:

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 3061/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

**TRIBUNAL SUPREMO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN: PRIMERA**

**AUTO**



Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 16 de julio de 2025.

## HECHOS

### PRIMERO.- Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia de 13 de febrero de 2024, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo n.º 2309/2019 interpuesto por la representación procesal de **Nestlé** España, S.A., contra la resolución de 11 de julio de 2019 dictada por la Sala de Competencia del Consejo de Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) en el expediente S/0425/12 Industrias Lácteas 2 por la que sanciona a la recurrente con una multa de 6.860.000 euros, por la comisión de una infracción del artículo 1 de la Ley 16/1989, del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), y del artículo 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La Sala de instancia, en relación con la alegada caducidad del procedimiento administrativo, concluye que el mismo no ha caducado, y ello conforme a los criterios contenidos en la STS de 5 de octubre de 2020 (RCA 1905/2019), que aborda el cómputo del plazo máximo para resolver en supuestos en los que se reanuda el procedimiento en ejecución de una sentencia, y cómo opera la caducidad en tales casos. Añade que «[...] no puede considerarse que el día inicial del plazo que restaba a la CNMC para concluir el procedimiento debía ser aquel en el que tuvo conocimiento de la sentencia que había de ejecutar, sino el día en el que dispuso la reanudación del procedimiento -12 de noviembre de 2018-, que no había por ello caducado teniendo en cuenta las suspensiones acordadas».

En relación con la participación de la recurrente en la conducta sancionada, la Sala concluye que ha quedado acreditada tanto su participación en el intercambio de información entre las industrias lácteas en relación con precios y estrategias comerciales desde 2007 a 2010, como su participación en el intercambio de información sobre ganaderos desde 2008 a 2010, exponiendo a continuación la prueba incriminatoria de **Nestlé**.

Por lo demás, considera que, en el presente caso, concurren, y de manera especialmente clara, las notas que caracterizan la infracción como única y continuada, pues la dinámica y naturaleza de las conductas, su prolongación en el tiempo y la existencia de un objetivo común resultan sin duda acreditados a la vista de la prueba acopiada a lo largo del expediente.

Considera la Sala de instancia que la denegación de la prueba en el procedimiento administrativo no consta que haya tenido la relevancia que denuncia la recurrente si se advierte que el mismo medio de prueba ha sido propuesto, admitido y practicado en sede jurisdiccional, y la relación de altas y bajas remitida por el FEGA en los términos solicitados por **Nestlé** no altera en modo alguno, a la vista de la prueba analizada, la conclusión de que la recurrente intercambió información con empresas competidoras en relación a los ganaderos suministradores de leche. Y, por último, no considera infringido el principio de proporcionalidad ni el principio de *reformatio in peius*.

### SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación.

La representación procesal de **Nestlé** España, S.A. ha preparado recurso de casación contra la anterior sentencia, denunciando las siguientes infracciones:

En primer lugar, del artículo 89.3 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y 24.2 CE, en relación con la falta de propuesta de sanción en la propuesta de la resolución. Afirma que alegó dicho vicio ya en el procedimiento administrativo ante la autoridad de competencia, y que se trata de un vicio de nulidad de pleno derecho que debería ser, en cualquier caso, rectificado de oficio en este trámite de casación, incluso si no se hubiese denunciado.

En segundo lugar, la vulneración del principio de seguridad jurídica y de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos establecidos en el artículo 9.3 CE, al concluir la sentencia erróneamente que no se produjo



la caducidad del procedimiento administrativo. Invoca la STS de 24 de julio de 2018 (RCA 2665/2016), y considera que en el supuesto de que una resolución administrativa sea anulada por cuestiones formales, la administración recurrida no tiene por qué iniciar un procedimiento *ex novo*, siendo suficiente con que tras la firmeza de la sentencia se retrotraigan las actuaciones y que se reabra formalmente el procedimiento.

En tercer lugar, la infracción de los artículos 1 LDC y 101 TFUE, así como la jurisprudencia sobre la noción de restricción de la competencia por el objeto, y ello por no analizar la sentencia contexto jurídico y económico correspondiente. Alega que no existe un acervo probatorio sólido y fiable que permita concluir que los intercambios de información objeto de la resolución recurrida son, por su naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento de juego de la competencia.

En cuarto lugar, de los artículos 1 LDC y 101 TFUE, así como la jurisprudencia sobre los requisitos para la consideración de las conductas como infracción única y continuada, pues el objetivo común no puede determinarse mediante una referencia general a la distorsión de la competencia en el mercado afectado por la infracción, y habría sido necesario que se acredite una vinculación estrecha entre los diversos comportamientos imputados conjuntamente, lo que resulta particularmente esencial cuando las conductas unificadas son de naturaleza dispares y persiguen objetivos que son manifiestamente diferentes. Añade que los intercambios de información supuestamente acreditados sobre precios de compra o sobre excedentes operaron manifiestamente de maneras distintas, atendiendo a necesidades diversas y sin una finalidad ni efectos anticompetitivos, lo que no ha sido valorado.

Por lo que concierne al interés casacional objetivo del recurso, alega la concurrencia de la presunción prevista en la letra d) del apartado 3 del artículo 88 LJCA, al proceder el acto impugnado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Invoca también la concurrencia de los supuestos del artículo 88.2. b), c) y f) LJCA. Alega que esta Sala ha admitido otros recursos de casación respecto de la ausencia de una propuesta de sanción en la PR, no habiendo jurisprudencia al respecto. También manifiesta que no existe jurisprudencia sobre los intercambios de información relativos a precios de insumos y su consideración como restricciones por objeto.

### **TERCERO.- Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.**

La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso por auto de 23 de abril de 2025, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante esta Sala, así como la remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Se han personado ante esta Sala, como parte recurrente, **Nestlé** España, S.A., representada por el procurador D. Alberto Hidalgo Martínez, y, como partes recurridas, Unions Agrarias-Upa, representada por la procuradora D.ª Silvia Vázquez Senín, O Seixo, Sociedad Agraria de Transformación (OSSAT), representada por el procurador D. Ignacio Tartón Ramírez, y el Abogado del Estado, oponiéndose los dos últimos a la admisión del recurso.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde, Magistrado de la Sección.

## **RAZONAMIENTOS JURÍDICOS**

### **PRIMERO.- Requisitos formales del escrito de preparación.**

En primer lugar, desde un punto de vista formal, debe señalarse que el escrito de preparación ha sido presentado en plazo ( artículo 89.1 LJCA), contra sentencia susceptible de casación ( artículo 86 LJCA, apartados 1 y 2) y por quienes están legitimados, al haber sido parte en el proceso de instancia ( artículo 89.1 LJCA), habiéndose justificado tales extremos y los demás requisitos exigidos en el artículo 89.2 LJCA.

De otro lado, se han identificado debidamente las normas cuya infracción se imputa a la resolución de instancia, cumpliéndose con la carga procesal de justificar la necesidad de su debida observancia en el proceso de instancia, así como su relevancia en el sentido del fallo.

### **SEGUNDO.- Cuestiones litigiosas y verificación de la concurrencia de interés casacional objetivo en el recurso.**

I. Es cierto que esta Sala ha admitido a trámite otros recursos de casación (por todos, AATS de 10 de julio y 23 de octubre de 2024 - RCA 4030/2024 y RCA 6077/2024-) por considerar que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia el determinar si es aplicable a los procedimientos sancionadores de la CNMC la regla contenida en el artículo 89.3 de la LPAC de que las propuestas de resolución tienen que incluir la "sanción que se proponga". Ahora bien, en este caso, dicha cuestión no fue tratada por la sentencia objeto de esta casación, por lo que, o bien estamos ante una cuestión nueva o, de entenderse que se está ante



una incongruencia de la sentencia, su denuncia tendría su adecuado cauce revisor en el de la correspondiente incongruencia, que aquí no ha sido invocada.

**II.** Por lo demás, la recurrente invoca en su escrito de preparación la presunción de la letra d) del artículo 88.3 LJCA, e implícitamente la presunción de la letra a) de dicho artículo, manifestando que no existe jurisprudencia sobre los intercambios de información relativos a precios de insumos y su consideración como restricciones por objeto. A este respecto, conviene aclarar que las presunciones recogidas en el precepto mencionado no son absolutas, pues el propio artículo 88.3, in fine, permite inadmitir (mediante «auto motivado») los recursos inicialmente beneficiados por la misma cuando este Tribunal Supremo «aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia». Con relación a este inciso del precepto procede puntualizar que la inclusión del adverbio «manifiestamente» implica que la carencia de interés ha de ser claramente apreciable, sin necesidad de complejos razonamientos o profundos estudios del tema litigioso. Y en esta línea hemos apreciado ya en numerosas ocasiones la carencia manifiesta de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia en los casos en los que se pretende anudar el interés casacional a infracciones normativas circunscritas a las concretas vicisitudes del caso litigioso sin trascender a cuestiones dotadas de un mayor contenido de generalidad o con posible proyección a otros litigios [en el mismo sentido, ATS de 6 de marzo de 2017 (RCA 150/2016)].

Esto es lo que sucede en el presente recurso, pues es abundante la jurisprudencia de esta Sala y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre conductas colusorias, infracciones por objeto y sobre la noción de infracción única y continuada, de lo que se desprende que no se plantea en este recurso una cuestión que supere el estrecho marco del litigio porque la subsunción de los hechos en el tipo infractor y su caracterización como infracción por objeto y como infracción única y continuada se ha realizado a partir de la valoración de los diversos elementos probatorios aportados. No se plantea, en fin, una cuestión sobre la interpretación general de dichos conceptos sino su concreta aplicación al caso. Esto es, las cuestiones planteadas se refieren sustancialmente a cuestiones de hecho, cuya apreciación y valoración en la instancia se pretende cuestionar en cuanto determinantes del fallo, no trascendiendo de las concretas vicisitudes del pleito.

**III.** Por último, en relación con la caducidad, por ATS de 6 de mayo de 2019 se admitió a trámite el RCA 5364/2018, considerando que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, entre otras, la cuestión relativa a «cómo debe computarse el plazo de caducidad establecido en el artículo 225.1 del Real Decreto 557/11, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009, en el supuesto de retroacción del expediente administrativo a la fase de resolución del mismo ordenado por resolución judicial»; cuestión resuelta en STS de 4 de marzo de 2020 en la que se estableció que «el plazo de caducidad, de seis meses, establecido en el artículo 225.1 del RLOEX, para resolver y notificar el expediente de expulsión de un ciudadano extranjero, debe computarse, en el supuesto de retroacción del expediente administrativo a la fase de resolución del mismo ordenado por decisión judicial, desde la fecha de la comunicación de la recepción de la sentencia por parte del órgano que hubiese realizado la actividad objeto del recurso, salvo que la sentencia hubiese establecido otro plazo u otras condiciones para la ejecución de la sentencia». Por otra parte, en el ATS de 25 de octubre de 2019 se acordó admitir a trámite el RCA 1905/2019 por considerar que presentaba interés casacional objeto para la formación de jurisprudencia el determinar: «(i) Si anulada jurisdiccionalmente una resolución administrativa por falta de motivación o incumplimiento de otras garantías del procedimiento administrativo, ordenándose la retroacción de actuaciones y el dictado de una nueva resolución, ésta se enmarcaría bien en el procedimiento inicial en el que se produjo el defecto procedimental; bien en un nuevo procedimiento administrativo; o bien en el procedimiento de ejecución de sentencias con arreglo al artículo 104 LJCA. (ii) Y, en función del procedimiento en que se enmarque, con qué plazo cuenta la Administración para el dictado de esa nueva resolución administrativa y cómo se determina el cómputo de aquel, a efectos de la eventual aplicación del instituto de la caducidad»; el recurso fue resuelto por STS de 5 de octubre de 2020, en la que se fija la siguiente doctrina: «El órgano jurisdiccional puede o no fijar expresamente en la sentencia un plazo para su ejecución. Pero, en todo caso, si la Administración no cumple voluntariamente lo ordenado en sentencia en el plazo establecido por el órgano judicial o, en su defecto, en el legalmente previsto, las partes y personas afectadas pueden instar de aquél la ejecución forzosa de la sentencia. Y, desde este momento hasta que se logre dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo, corresponde al juzgado o tribunal, como órgano constitucional y legalmente responsable de hacer ejecutar lo juzgado, adoptar las decisiones pertinentes al efecto para lograr la efectividad de lo mandado, sin que durante ese tiempo sea de aplicación el instituto de la caducidad propio del procedimiento administrativo». Razona que el último inciso es, precisamente, el que permite explicar que la conclusión alcanzada no coincida con la respuesta dada por la Sección Quinta de esta Sala en su STS 321/2020, de 4 de marzo y, sin embargo, sí se encuentre en línea con otros pronunciamientos emitidos con anterioridad por esta misma Sala y Sección, entre los que cabe citar las SSTS n.º 1.622/2019, 75/2020 y 325/2020, en los que la sentencia ordenaba a la CNMC una concreta



actuación: que dictase un nuevo acto de cuantificación de la sanción, indicándose en la propia sentencia los criterios con arreglo a los que debía hacerse la cuantificación de la multa.

Y dichos precedentes razonan diferenciando aquellos pronunciamientos anulatorios que conllevan la necesidad de continuar el procedimiento o de tramitar uno nuevo, y, de otra parte, pronunciamientos anulatorios por razones sustantivas o de fondo que no requieren de tramitación alguna sino, sencillamente, el dictado de un nuevo acto ajustado a la resolución anulatoria. Ante dichos precedentes, la Sala considera que la parte recurrente no ha justificado suficientemente, ni esta Sección de Admisión aprecia, la necesidad de matizar o precisar la jurisprudencia existente para un supuesto como el analizado.

#### **CUARTO.- Conclusión y costas.**

Procede, por tanto, declarar la inadmisión del recurso, y, de conformidad con lo previsto en el artículo 139.1, párrafo primero de la LJCA, la inadmisión debe comportar la imposición de las costas a la parte recurrente, si bien la Sala considera procedente en este supuesto limitar hasta una cifra máxima de setecientos cincuenta euros (750 €) la cantidad que la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a cada una de las partes recurridas que se han personado y opuesto a la admisión del recurso (OSSAT y Abogado del Estado), y de quinientos euros (500 €) a favor de la parte recurrida que se ha personado sin oposición, en todos los casos por todos los conceptos, más el IVA correspondiente, si procediere.

#### **La Sección de Admisión acuerda:**

Declarar la inadmisión del recurso de casación n.º 3061/2025 preparado por la representación procesal de **Nestlé** España, S.A., contra la sentencia de 13 de febrero de 2024, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo n.º 2309/2019, con imposición de costas a la parte recurrente en los términos señalados en el segundo párrafo del último fundamento jurídico de la presente resolución.

Contra la presente resolución no cabe recurso alguno.

Así lo acuerdan y firman.