

Cuando la vigilancia se eterniza: límites a la inacción de la CNMC

I. Introducción

El artículo 41 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**), atribuye a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) la función de vigilar el cumplimiento de sus propias resoluciones. En la práctica, esta potestad se articula mediante los denominados expedientes de vigilancia, cuyo objeto es comprobar que las empresas afectadas han dado efectivo cumplimiento a las obligaciones impuestas por las resoluciones de la autoridad de competencia.

Estas funciones corresponden a la Subdirección de Vigilancia de la Dirección de Competencia, una unidad encargada específicamente del seguimiento del cumplimiento de las resoluciones y acuerdos adoptados por la CNMC en materia de defensa de la competencia.

Sin embargo, ni la LDC ni el Reglamento de Defensa de la Competencia (aprobado mediante Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero) establecen un plazo máximo para la duración de los expedientes de vigilancia. Ello no plantea especiales dificultades cuando la vigilancia es necesaria para verificar el cumplimiento de la resolución (por ejemplo, cuando existen obligaciones de cumplimiento sucesivo, compromisos complejos o distintas fases de ejecución).

De hecho, lo habitual es que los expedientes de vigilancia permanezcan abiertos durante muchos años, sin archivarse, incluso aunque en ellos no se practiquen actuaciones materiales. Así, una revisión de los últimos expedientes de vigilancia archivados por la CNMC muestra que la duración media de estos expedientes ronda los once años, y existen algunos procedimientos que han permanecido abiertos durante más de quince años.

En este contexto, la cuestión se plantea cuando la CNMC prolonga el expediente de vigilancia *sine die*, sin llevar a cabo actuación investigadora alguna.

Sobre esta base, los siguientes apartados analizan, en primer lugar, en qué medida la inacción prolongada de la autoridad de competencia puede generar una expectativa legítima en el operador económico sujeto a vigilancia; y, en segundo lugar, si la prolongación excesiva de estos expedientes puede resultar incompatible con el principio de seguridad jurídica.

II. Inacción prolongada y confianza legítima en los expedientes de vigilancia

Como se ha señalado, la normativa de defensa de la competencia no establece un plazo máximo para la duración de los expedientes de vigilancia. Ello no significa, sin embargo, que el transcurso del tiempo resulte jurídicamente irrelevante. En determinadas circunstancias, la inactividad prolongada de la Administración puede producir consecuencias desde la perspectiva del principio de confianza legítima.

Este principio, consolidado en nuestro ordenamiento como manifestación de los principios de buena fe y seguridad jurídica, protege las expectativas razonables que la propia actuación (activa o pasiva) de la Administración genera en los operadores económicos.

Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Supremo¹, el principio de confianza legítima implica que *“la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla y, en función, de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones”*.

La aplicación de este principio, según la jurisprudencia², exige que existan *“signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la resolución administrativa”*.

Pues bien, precisamente esta doctrina fue aplicada por la Audiencia Nacional en las sentencias dictadas en el asunto *Agencias de Viajes*. En particular, en su sentencia de 18 de julio de 2018³, la Audiencia Nacional concluyó que la inacción de la CNMC durante nueve años en el marco de un expediente de vigilancia había generado una confianza legítima en la empresa sujeta a dicho expediente. En este mismo asunto, la Audiencia Nacional también señaló, en su sentencia de 30 de julio de 2018⁴, que cuando una resolución sancionadora impone una obligación de intimación al cese de la conducta sancionada, la CNMC no puede pretender sancionar en el marco de un expediente de vigilancia a una empresa que, durante nueve años, ha mantenido de forma transparente una determinada conducta sin que la CNMC se haya interesado por ella ni se haya opuesto.

III. La duración indefinida de la vigilancia y el principio de seguridad jurídica

El artículo 36 de la LDC, que establece los plazos máximos de los procedimientos, no recoge un plazo máximo para los expedientes de vigilancia.

No obstante, es necesario recordar que, en atención al principio de seguridad jurídica amparado constitucionalmente (artículo 9.3 de la Constitución española), no puede interpretarse que ello permita que este tipo de expedientes se mantengan abiertos indefinidamente.

A este respecto, se ha pronunciado la jurisprudencia comunitaria en el asunto *Whiteland Import Export*⁵: las *“normas nacionales que fijan plazos de prescripción deben concebirse de modo que se establezca un equilibrio entre, por una parte, los objetivos de garantizar la seguridad jurídica y la tramitación de los asuntos dentro de un plazo razonable como principios generales del Derecho de la Unión”*.

¹ STS (Contencioso-Administrativo), 15/04/2002, rec. 77/1997, [ECLI:ES:TS:2002:2630](#).

² STS (Contencioso-Administrativo), 18/10/2006, rec. 2234/2004, [ECLI:ES:TS:2006:6223](#).

³ SAN (Contencioso-Administrativo), 18/07/2018, rec. 522/2016, [ECLI:ES:AN:2018:3199](#).

⁴ SAN (Contencioso-Administrativo), 30/07/2018, rec. 566/2016, [ECLI:ES:AN:2018:3385](#).

⁵ STJUE, 21/01/2021, C-308/19, [EU:C:2021:47](#).

Asimismo, recientemente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto *Caronte & Tourist*⁶ se ha reafirmado en esta imperante observancia del principio de seguridad jurídica a la hora de tramitar los expedientes de las autoridades de defensa de la competencia. El Tribunal entiende que las normas que fijen plazos procedimentales deben ser observadas, durante todas las etapas del procedimiento, por las autoridades de competencia, de tal forma que se asegure su tramitación en un “*plazo razonable*” para salvaguardar el principio de seguridad jurídica.

En esa misma sentencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea indica expresamente que la autoridad de competencia “*no está autorizada a perpetuar un estado de inactividad*” durante el correspondiente procedimiento. Si bien en este asunto el objeto de la disputa era una información reservada, la prohibición que se desprende de la sentencia podría aplicarse analógicamente a los expedientes de vigilancia de la CNMC.

Este planteamiento también encuentra reflejo en la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2022⁷ relativa al expediente [VS/0652/07, Repsol/Cepsa/BP](#). En ese asunto, la Audiencia Nacional descartó que la duración del expediente vulnerara el principio de seguridad jurídica.

Sin embargo, tras una lectura *contrario sensu* de los motivos por los que la sentencia rechazó dicha vulneración, puede extraerse que puede existir una vulneración del principio de seguridad jurídica si se acredita que: (i) la CNMC adopta “*una conducta pasiva para alargar innecesariamente ese periodo de vigilancia*”; o que (ii) “*existan datos fehacientes y concluyentes en el expediente de vigilancia*” que permitan concluir que se ha dado cumplimiento a la resolución sancionadora cuyo cumplimiento se vigila.

IV. Conclusiones

El hecho que la LDC no establezca expresamente un plazo máximo para la resolución de los expedientes de vigilancia no significa que éstos puedan tener una duración ilimitada. El ordenamiento jurídico, especialmente los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica, limitan la potestad de la CNMC de mantener abiertos de forma indebida estos procedimientos.

En concreto, la potestad de vigilancia se agota cuando la autoridad dispone de los elementos necesarios para determinar el cumplimiento o incumplimiento de la resolución objeto de vigilancia. No parece conforme a derecho mantener artificialmente abierto un procedimiento de vigilancia por la mera expectativa de que, en algún momento futuro, pueda aparecer un elemento que justifique la incoación de un nuevo procedimiento sancionador.

Lo anterior no impide que determinados expedientes de vigilancia tengan una duración extensa o que se alarguen por causas justificadas. Algunos compromisos impuestos por la CNMC pueden exigir un control prolongado en el tiempo, como habría podido ocurrir con los compromisos impuestos por

⁶ STJUE, 30/01/2025, C-511/23, [ECLI:EU:C:2025:42](#).

⁷ SAN (Contencioso-Administrativo), 11/10/2022, rec. 661/2017, [ECLI:ES:AN:2022:4873](#).

la CNMC en el expediente [C/1470/24, BBVA/Sabadell](#), si la operación se hubiese materializado. La CNMC impuso el mantenimiento del crédito a PYMEs durante un periodo de tres años con una posible prórroga de dos años.

Sin embargo, fuera de estos supuestos concretos, el mantenimiento de expedientes de vigilancia sin actuaciones efectivas de comprobación puede producir consecuencias jurídicas relevantes.

Desde la perspectiva de la confianza legítima, la inactividad prolongada de la CNMC puede generar en el operador vigilado la expectativa razonable de que su conducta es conforme con la resolución objeto de vigilancia, especialmente cuando dicha conducta ha sido transparente y conocida por la Administración.

Del mismo modo, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, resulta problemático que la CNMC mantenga artificialmente abierta una situación de incertidumbre durante años y, tras un periodo prolongado de inacción, pretenda atribuir relevancia infractora a una conducta conocida que no había cuestionado hasta ese momento. Esta cuestión tiene, además, una importancia práctica evidente, habida cuenta de que la duración de la conducta constituye un elemento determinante para la cuantificación de la eventual sanción.