

Recapitulación de principales novedades en aplicación privada en España - 2025

Una vez comenzado 2026, y antes de reflexionar sobre lo que nos depara este año en el ámbito de la aplicación privada del Derecho de la competencia, conviene detenerse sobre el anterior. Poniendo en el foco en España, 2025 fue un año muy relevante, en el que destacaron importantes avances jurisprudenciales tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con grandes pasos para reclamar por parte de las Administraciones Públicas, que siguen a la consolidación de la litigación masa. Veámoslo.

I. A la segunda va la vencida: las sentencias del TS en el Cártel de los Sobres.

La litigación contra el *Cártel de los Sobres*, que deriva de una resolución de la extinta CNC en 2013, sigue dando que hablar. Las primeras demandas (interpuestas en 2015, donde socios de nuestro actual despacho defendieron a los demandantes) culminaron en sentencias de las Audiencias Provinciales de Madrid y Barcelona en 2020.¹ Posteriormente, los recursos de casación interpuestos por una de las cartelistas contra las sentencias de la AP de Barcelona fueron inadmitidos por el Tribunal Supremo en 2022.²

Dentro de la nueva oleada de demandas, dos casos han alcanzado finalmente el Tribunal Supremo, que se acabó pronunciando sobre varias cuestiones en dos sentencias dictadas en junio de 2025. Tanto la STS 889/2025 (*PSOE c. Tompla*)³ como la posterior STS 971/2025 (*ING Bank c. Tompla*)⁴ han generado un notable impacto, dando lugar a numerosas publicaciones y debates. Para más información, nos remitimos a la entrada relacionada publicada en este blog: [Sobre la prescripción de acciones follow on: las recientes sentencias del Tribunal Supremo y el TJUE](#). Estas sentencias han sentado doctrina sobre varias cuestiones sustantivas clave.

¹ Entre otras, SAP Barcelona (secc. 15), 10/01/2020, rec. 1964/2018, [ECLI:ES:APB:2020:59](#) y SAP Madrid (secc. 28), 03/02/2020, rec. 99/2019, [ECLI:ES:APM:2020:1](#).

² Al efecto, ver la noticia de Expansión de 03/08/2022, <<https://www.expansion.com/empresas/2022/08/03/62e92e63e5fdea256b8b45fe.html>>; ATS (Sala de lo Civil), 02/11/2022, rec. 3839/2020, ECLI:ES:TS:2022:15204A; o ATS (Sala de lo Civil), 06/07/2022, rec. 3052/2020, [ECLI:ES:TS:2022:10899A](#).

³ STS (Sala de lo Civil), 05/06/2025, rec. 3699/2022, [ECLI:ES:TS:2025:2621](#).

⁴ STS (Sala de lo Civil), 17/06/2025, rec. 426/2023, [ECLI:ES:TS:2025:2857](#).

En cuanto a la prescripción de las acciones por daños, y pese a la pendencia de una cuestión prejudicial sobre este extremo planteada al TJUE (asunto C-21/24 Nissan Iberia, ver abajo), el Tribunal Supremo zanjó, primero, que no era necesario esperar al pronunciamiento del TJUE y, segundo, que la regla general en el Derecho español es que el cómputo del plazo de prescripción (*dies a quo*) no puede comenzar siquiera antes de que finalice la revisión jurisdiccional de la resolución de la autoridad nacional en la que se fundamenta, en aquel caso, mediante confirmación.

Las sentencias no se agotan, sin embargo, en esta cuestión. En efecto, también ha habido un importante pronunciamiento sobre la repercusión del sobre coste (“defensa pass-on”) en una de las sentencias, la STS PSOE. En este sentido, el Tribunal Supremo revisa las apreciaciones de la Audiencia Provincial respecto de la repercusión del sobre coste y fija un estándar riguroso para la prueba de la repercusión total o parcial del demandado. Concretamente, se centra en el debate en torno a la supuesta repercusión en los casos de subvenciones generales frente a las finalistas, destinadas concretamente a que los partidos políticos adquirieran el insumo cartelizado (el sobre de papel), que había centrado buena parte de la discusión ante la AP de Barcelona. El Tribunal Supremo concluye, en síntesis, que debe probarse la repercusión del concreto sobre coste y, en el caso de las subvenciones generales, determina que, de no haberse producido el cártel, el demandante habría podido reinvertir los recursos ahorrados en otras actividades propias de la campaña electoral.

El Tribunal Supremo matizó también en ambas sentencias su doctrina establecida en el *Cártel de Camiones* acerca del recurso a la estimación judicial, en un caso donde, a diferencia del *Cártel de Camiones*, la resolución de la autoridad de competencia era particularmente extensa y rica en pruebas, además de existir prueba alternativa de los demandados que apuntaba a un sobreprecio mayor. Si bien en las sentencias del Tribunal Supremo se reitera y desarrolla esa doctrina, aceptando una presunción del sobre coste (aceptada por la AP de Barcelona en la primera oleada y en la sentencia precedente), finalmente se acaba estimando un sobreprecio de nada menos que del 20%, atribuyendo una especial relevancia al relato fáctico y análisis de efectos de la autoridad de competencia.

Por último, pero no menos importante, ambas sentencias consolidan la utilización, por un lado, de la tasa de interés legal y, por otro, de su modalidad compuesta, en línea con la Guía de la CNMC

de 2023, como regla general para la actualización de las indemnizaciones. Aunque en la primera oleada del *Cártel de Sobres* se había aceptado esta misma pretensión por la AP de Barcelona, esta cuestión no se ha suscitado hasta que estos recursos han alcanzado el Tribunal Supremo, pues en la litigación del *Cártel de Camiones*, por lo general, los propios demandantes habían acotado su reclamación al interés legal simple. El Tribunal Supremo convierte la capitalización compuesta de la tasa de interés legal como el método de actualización por defecto, salvo prueba en contrario, para garantizar la reparación íntegra, al menos, en los casos de infracciones del Derecho de la competencia.

II. El TJUE cierra el triángulo: sentencia *Nissan Iberia* (C-21/24) y la prescripción

Si bien el Tribunal Supremo zanjó la regla general para interpretar el *dies a quo* del plazo de prescripción en las sentencias del *Cártel de los Sobres*, confirmando la práctica de la mayor parte de las Audiencias Provinciales, quedaba por pronunciarse el TJUE en el contexto de la litigación contra el *Cártel de Fabricantes de Automóviles* en aplicación del principio de efectividad.

En un año monopolizado por la discusión sobre la prescripción en las acciones de daños (y que dio pie a intensos debates, motivados por las dudas interpretativas que suscitaba la anterior sentencia del TJUE en el asunto C-605/21, *Heureka Group*), en su sentencia de 4 de septiembre, el TJUE finalmente resolvió la cuestión prejudicial elevada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Zaragoza (asunto C-21/24, [ECLI:EU:C:2025:659](#)).⁵

El TJUE, sigue el criterio de la Abogada General (cuyas conclusiones habían suscitado críticas en el foro) y llega a una solución equivalente a la del Tribunal Supremo español desde la óptica del principio de efectividad. En este sentido, el TJUE confirma la interpretación de que el plazo de prescripción no puede comenzar antes de que haya finalizado la revisión jurisdiccional de la resolución de la autoridad nacional de competencia, en este caso mediante la firmeza, y el conocimiento de dicho resultado a través de un medio con difusión suficiente. Sólo en ese momento puede entenderse que el perjudicado dispone de los elementos necesarios para ejercer su derecho a resarcimiento. Asimismo, en la misma línea que argumenta la Abogada General,

⁵ STJUE (Sala Cuarta), 04/09/2025, C-21/24, *Nissan Iberia*, [ECLI:EU:C:2025:659](#).

matiza la diferencia con la interpretación seguida en *Heureka Group* respecto a decisiones de la Comisión Europea.

Esta sentencia completa la saga de pronunciamientos del TJUE en materia de prescripción: [Cogeco](#) (2019); [Volvo y DAF Trucks](#) (2022), [Heureka Group](#) (2024) y ahora [Nissan Iberia](#) (2025). Sin embargo, cabe destacar que se avecina un nuevo pronunciamiento, en el asunto C-285/25 - *Lurdos*, el cual, a la vista de las preguntas planteadas,⁶ matizará este último, si bien todo apunta a que las principales dudas que se habían suscitado en el caso español ya han quedado resueltas con *Nissan Iberia*.

Para más información, puede consultarse la entrada que publicamos en este blog a propósito del webinar organizado por la AEDC y que contó con la participación de nuestro socio, Javier Pérez: [Claves del webinar de la AEDC sobre “Desarrollos recientes en materia de acciones de daños por ilícitos antitrust” y la sentencia del TJUE en Nissan Iberia: intervención de rēgula](#).

III. Reiteración de la defensa *pass-on* en la litigación del *Cártel del Seguro Decenal*: una oportunidad para el Tribunal Supremo

Sorprendentemente, sigue viva la litigación contra el *Cártel del Seguro Decenal* –resolución de 2009 confirmada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en 2015– debido al retraso acumulado en los procedimientos tramitados ante los tribunales de Madrid respecto a las demandas interpuestas entre 2016 y 2017. En 2022, la Audiencia Provincial de Madrid, pese a reconocer la existencia y extensión del daño conforme a la prueba alternativa (en ese caso, paraguas) y aceptar la interpretación extensiva sobre prescripción, estimó el recurso de apelación interpuesto por las aseguradoras y desestimó la demanda de una promotora por acoger la defensa *pass-on* en su integridad (RAP 292/2021, [ECLI:ES:APM:2022:8315](#))⁷. El recurso de casación fue inadmitido en 2024.

2025 vio la segunda de las sentencias de la AP de Madrid relativa a la demanda acumulada de dos promotoras (los grupos Pryconsa y Monthisa). La Sala confirmó la sentencia de instancia, que había sido dictada después de la sentencia de la AP de Madrid de 2022, y reiteró su criterio

⁶ Petición de decisión prejudicial, 29/09/2025, C-285/25, *Lurdos*, [ECLI:EU:C:2025:720](#).

⁷ SAP Madrid (secc. 28), 19/05/2022, rec. 292/2021, [ECLI:ES:APM:2022:8315](#).

respecto a la defensa *pass-on* (RAP 414/2024, [ECLI:ES:APM:2025:9768](#)).⁸ (*Disclaimer*: nuestro despacho ha asesorado a la primera de ellas).

En su sentencia, la AP de Madrid rechaza los argumentos de sendos recursos de apelación e insiste en que la prueba de la defensa *pass-on* (en este caso, una repercusión del 100% del sobrecoste) no requiere de prueba económica pormenorizada de los precios, siendo suficiente la apreciación de dicho daño a partir, fundamentalmente, de la prueba documental relativa a la inclusión de la partida del insumo cartelizado (el seguro decenal) en la contabilidad de las promociones afectadas. Así, la AP de Madrid rechaza que el demandado tuviera que probar el “efecto volumen”, considerando, al contrario, que el demandante es quien tiene la carga de probarlo y no lo hizo.

La saga del *Cártel del Seguro Decenal* ha pasado desapercibida en el maremágnum del *Cártel de Camiones y Fabricantes de Automóviles*, pese a que en ella se han suscitado y resuelto cuestiones inéditas (estimación del daño paraguas, prescripción de las acciones *follow-on* y, sobre todo, la defensa *pass-on*). Esta última sentencia ha sido recurrida en casación, por lo que ésta es la ocasión idónea -más allá de los intereses de los litigantes- para que el Tribunal Supremo sienta doctrina sobre una cuestión que cada vez será más importante, como es la defensa *pass-on*, y en particular la aplicación del principio de efectividad sobre la distribución de las cargas y umbrales probatorios de la defensa, donde no existe sentencia del TJUE (salvo en materia de tributos) y la última (y única) sentencia que contamos de nuestro Tribunal Supremo, descontando la STS PSOE, es la STS Nestlé del Cártel del Azúcar (RC 2163/2009, [ECLI:ES:TS:2012:5462](#)).⁹

IV. La responsabilidad pública: de actor pasivo a litigante emergente

Las Administraciones Públicas son uno de los principales perjudicados por las prácticas anticompetitivas, particularmente cárteles, tal y como se desprende de muchas de las decisiones de la autoridad de competencia española. Sin embargo, a pesar de ser evidente la existencia de múltiples cárteles que han afectado a la obra pública, es conocido que las Administraciones Públicas no suelen reclamar daños. Sin ir más lejos, en el caso del *Cártel de los Sobres*, el principal

⁸ SAP Madrid (secc. 32), 18/07/2025, rec. 414/2024, [ECLI:ES:APM:2025:9768](#).

⁹ STS (Sala de lo Civil), 08/06/2012, rec. 2163/2009, [ECLI:ES:TS:2012:5462](#).

afectado (que no ha reclamado) ha sido la Administración General del Estado por el sobrecoste generado en todas las licitaciones de sobres para las elecciones convocadas entre 1977 y 2010.

Aunque ha habido algunas excepciones al menos en estos últimos 10 años (destacando una reclamación del Servicio de Salud de Catalunya¹⁰ contra el Cártel de Absorbentes para la Incontinencia de Orina de 526 millones de euros), como bien recoge la guía de la Autoritat Catalana de la Competència de 2023,¹¹ al menos en España, la mayor parte de las reclamaciones provienen del sector privado.

El principal avance en 2025 en este ámbito ha sido la consulta pública lanzada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC),¹² que en la jornada del 26 de junio reunió a varios de los principales actores (empresas públicas, Administraciones, abogados y autoridades) para abordar este tema.¹³ Desde la experiencia de la entidad especializada en reclamaciones del grupo Deutsche Bahn, DB Competition Claims GmbH, hasta las incursiones de algunas Administraciones públicas españolas –incluida la reclamación de la Cámara de Comercio de Madrid contra el *Cártel de los Sobres de papel*, en la que participaron socios de este despacho–, se sucedieron distintas propuestas de los expertos para la dinamización de las reclamaciones en este ámbito.

En este contexto, nuestro despacho participó en el *webinar* organizado por *The European Circle for Competition Damages* (asociación europea de la que son miembros nuestros socios Pedro Suárez y Javier Pérez) el 9 de diciembre,¹⁴ que reunió las experiencias de España, a través de representantes de la CNMC y ACCO, junto con abogados externos e *inhouse* en Francia y Bélgica, en una comparativa única a través de las tres jurisdicciones. Aunque existen diferencias claras, las tres jurisdicciones presentan una característica común: la reclamación de daños por parte del sector público se trata de un ámbito poco explorado hasta el momento, con mucho potencial a pesar de las dificultades. Este año veremos previsiblemente avances en esta dirección.

¹⁰ Ver noticia de Expansión, <<https://www.expansion.com/catalunya/2023/02/09/63e3fea4468aeb77108b458e.html>>.

¹¹ Se puede consultar la guía “Reclamación de daños causados a las Administraciones públicas por prácticas anticompetitivas” en el siguiente [enlace](#).

¹² Ver el enlace a la consulta, <<https://www.cnmc.es/prensa/consulta-reclamacion-danos-20250526>>.

¹³ La jornada puede visualizarse en el siguiente [enlace](#).

¹⁴ Se puede consultar el programa en el siguiente [enlace](#).

V. Continúa la litigación contra las industrias lácteas

La litigación contra el mal llamado *Cártel de la Leche* (el caso *Industrias Lácteas 2*) viene de lejos. A partir de una resolución de la CNMC dictada en 2015, anulada por motivos formales, que fue readoptada en 2019, se han sucedido una serie de oleadas de demandas en distintos momentos temporales. Sin embargo, la vía jurisdiccional contencioso-administrativa sigue abierta, habiéndose admitido precisamente en 2025 varios recursos de casación contra varias de las sentencias desestimatorias de la Audiencia Nacional. También continúa viva la vía civil: en la primera oleada, la reclamación de la cooperativa navarra denunciante SAT San Antón fue desestimada íntegramente en 2023, deviniendo firme; y en la segunda oleada, iniciada tras la segunda resolución, se cuentan varios pronunciamientos, en particular este último año. (*Disclaimer*: nuestro despacho asesora a una de las empresas sancionadas por la CNMC, aunque no demandada en todos los procedimientos a los que aludiremos).

A finales de 2025,¹⁵ ha trascendido públicamente el dictado de la primera sentencia estimatoria de la segunda oleada, por el Juzgado de lo Mercantil n.º 14 de Madrid, referida a la demanda de un grupo de ganaderos.

2025 también ha visto las primeras sentencias de Audiencias Provinciales en esta segunda oleada; la sentencia de la AP de Lugo (RAP 175/2024, [ECLI:ES:APO:2025:1320](#)) y la de la AP de Oviedo (RAP 742/2022, [ECLI:ES:APLU:2025:115](#)), que, por el contrario, confirman la desestimación de la demanda por razones formales. La razón de la desestimación reside, a juicio de ambos tribunales, en un defecto en el planteamiento de la demanda, ya que, pese a que la pretensión de las demandantes dependía de la constatación de una infracción por parte de la autoridad de competencia – que además no era firme –, el suplico no contenía en ningún momento la declaración de dicha infracción.

De cara a 2026, cabe prever nuevos desarrollos, en la medida en que las acciones ejercitadas responden a planteamientos diversos –tanto por la heterogeneidad de los colectivos demandantes como por la distinta entidad del acervo probatorio aportado– y las demandas se han planteado ante órganos jurisdiccionales distintos. Resta por conocer el criterio, en

¹⁵ Véase, entre otras, la noticia publicada por Confilegal, <<https://confilegal.com/20251024-primera-victoria-ganaderos-cartel-leche-lactalis-industria-lactea-granada-condena/>>.

particular, de las Audiencias Provinciales que no se han pronunciado, así como, en su caso, la Sala Primera del Tribunal Supremo. En especial, resultará sumamente relevante la incidencia que puedan tener los recursos de casación contencioso-administrativos que todavía se encuentran pendientes de resolución.

VI. La consolidación de las solicitudes de acceso a fuentes de prueba

Las solicitudes de acceso a fuentes de prueba se han consolidado en los últimos años como un elemento central en el impulso de nuevas reclamaciones de daños derivados de infracciones del Derecho de la competencia, si bien su eficacia relativa resulta más limitada cuando se contrasta con mecanismos equivalentes existentes en otras jurisdicciones. Sin embargo, a medida se plantean más solicitudes de acceso a fuentes de prueba, los criterios de proporcionalidad y necesidad se perfilan con mayor claridad.

En este ámbito, destacan las conclusiones del Abogado General en el caso *Meliá Hotels International* (asunto C-286/24, [ECLI:EU:C:2025:436](#)), así como el auto de la Audiencia Provincial de Barcelona que resuelve la solicitud de *Ibercaja* en el *Cártel de los Sobres*¹⁶ –fechado en 2024, aunque publicado a principios de 2025–, y en cuya elaboración participaron abogados de *rēgula*.

En relación con el asunto *Meliá*, que se inserta en la línea jurisprudencial de las sentencias *PACCAR* (2022) y *RegioJet* (2023), resulta especialmente relevante la propuesta del Abogado General en lo relativo al análisis de la viabilidad de una eventual acción de daños. En particular, el Abogado General sostiene que la mera constatación de una infracción mediante una decisión de una autoridad de competencia no es, por sí sola, suficiente para acreditar dicha viabilidad. Así, a efectos de la estimación de una solicitud de acceso a fuentes de prueba, el solicitante debe únicamente persuadir al órgano jurisdiccional de que la tesis relativa a la concurrencia de los tres requisitos acumulativos de la responsabilidad resulta razonablemente plausible en el contexto del caso, lo que comporta un umbral de probabilidad inferior al exigido para el ejercicio de una acción de daños.

La relevancia del auto *Ibercaja*, por el contrario, radica en el objeto de la solicitud, pues aborda una solicitud de acceso a fuentes de prueba formulada con carácter previo a la interposición de

¹⁶ AAP Barcelona, (secc. 15), 28/11/2024, 183/2024, [ECLI:ES:APB:2024:12034A](#).

la demanda, orientada a obtener datos destinados a acreditar tanto el volumen de compras como la existencia y cuantía del daño. Ello contrasta con los precedentes hasta ahora existentes, centrados bien en el acceso al expediente administrativo por parte de los demandantes, bien en la obtención de información dirigida a refutar la prueba económica aportada por la parte actora.

Para el 2026, podemos esperar nuevos pronunciamientos que aclaren las posibilidades del mecanismo de acceso a fuentes de prueba, tanto a nivel nacional como europeo.

VII. Menciones de honor: Otras cuestiones de interés

Como hemos tratado de recopilar, el 2025 ha dado mucho que hablar. Aunque los anteriores asuntos son, a nuestro juicio, los que han tenido más repercusión y/o los que pueden tener un mayor impacto práctico, no podemos dejar de hacer mención a los siguientes:

- El TJUE ha aclarado y matizado su doctrina en materia de jurisdicción internacional. En primer lugar, mediante la sentencia *Heineken* (asunto C-393/23, ECLI:EU:C:2025:85), el tribunal incide en la influencia de la sociedad matriz sobre la filial infractora para la elección del foro. Más recientemente, mediante la sentencia *Stichting Right to Consumer Justice and Stichting App Stores Claims* (asunto C-34/24, ECLI:EU:C:2025:936), cuyo razonamiento tiene implicaciones muy relevantes para el ejercicio a nivel europeo de acciones colectivas de daños relacionadas con productos digitales. El impacto de esta cuestión es mayor en determinadas jurisdicciones, que se consideran foros relevantes para la acumulación de acciones. En cambio, éste es más limitado en España, al menos hasta que comience a ser utilizado como *foro ancla* para futuras acciones.
- La transposición de la Directiva (UE) 2020/1828, relativa a las acciones de representación, sigue pendiente en España. Tras la publicación a comienzos de año del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, las limitaciones estructurales para la litigación masa de consumidores se ha puesto de manifiesto, frente a la saturación de los juzgados españoles con reclamaciones de escasa cuantía. Este retraso no impide que diversos despachos estén trabajando ya en este tipo de demandas, inspiradas en procesos británicos, holandeses y portugueses análogos, entre otros. Sobre las acciones colectivas en jurisdicciones internacionales, puede consultarse la siguiente

publicación: [*Análisis preliminar sobre los requisitos de certificación de acciones colectivas en Reino Unido.*](#)

- La agrupación de reclamaciones mediante la cesión de derechos de crédito se perfila como modelo alternativo. Algunos agentes han planteado acciones que agregan reclamaciones de menor cuantía mediante la cesión de derechos de crédito a sociedades vehiculares, que litigan en nombre y por cuenta propia, aunque con base en los derechos de crédito de una serie de perjudicados por la infracción. Esta posibilidad, reconocida por la Directiva de Daños, ha sido recientemente respaldada por el TJUE en el asunto ASG 2 (C-253/23, [ECLI:EU:C:2025:40](#)), primera sentencia que aborda la relación entre la cesión de derecho de crédito y el principio de efectividad en el ámbito *antitrust*, y que será un precedente que se invoque en las cada vez más frecuentes acciones por daños configuradas bajo este modelo.