



Roj: **STS 4372/2025 - ECLI:ES:TS:2025:4372**

Id Cendoj: **28079130042025100518**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **14/10/2025**

Nº de Recurso: **8291/2024**

Nº de Resolución: **1279/2025**

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

Ponente: **FRANCISCO JOSE SOSPEDRA NAVAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, 04-06-2024 (rec.**

**3/2020),**

**ATS 2632/2025,**

**STS 4372/2025**

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia** **núm. 1.279/2025**

Fecha de **sentencia**: **14/10/2025**

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8291/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: **07/10/2025**

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Sospedra Navas

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

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: GS

Nota:

R. CASACION núm.: 8291/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco José Sospedra Navas

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia** **núm. 1279/2025**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente



D.ª María del Pilar Teso Gamella  
D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo  
D. Francisco José Sospedra Navas  
D.ª María Alicia Millán Herrandis  
D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

En Madrid, a **14 de octubre de 2025.**

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 8291/2024, interpuesto por Ferrovial Construcción S.A, representado por el procurador de los **Tribunales** don Argimiro Vázquez Guillén y defendido por el letrado don José María Jiménez-Laiglesia Oñate, contra la **sentencia** de 4 de junio de 2024, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Sexta recaída en el recurso para la protección de derechos fundamentales nº 3/2020.

Se han personado como parte recurrida la Administración del Estado y el Ministerio Fiscal representados por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco José Sospedra Navas.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**-Por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Sexta, se dictó **sentencia** el día 4 de junio de 2024, en el recurso para la protección de derechos fundamentales nº 3/2020, cuyo fallo es el siguiente:

*<< Declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo seguido por el procedimiento especial para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales bajo el núm. 3/20, promovido por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén en nombre y representación de FERROVIAL CONSTRUCCIÓN, S.A., (FERROVIAL), contra la resolución de 21 de julio de 2020, de la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, mediante la cual se acordó la incoación del expediente sancionador S/0021/20. Con expresa imposición de costas a la parte actora.>>*

**SEGUNDO.**-Notificada la anterior **sentencia**, el procurador don Argimiro Vázquez Guillén presentó escrito preparando el recurso de casación, contra la referida **sentencia**, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Sexta tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de los autos originales y del expediente administrativo a esta Sala del **Tribunal Supremo**.

**TERCERO.**-Recibidas las actuaciones ante este **Tribunal Supremo**, por diligencia de ordenación de 7 de noviembre de 2024 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, se tuvo por personada y parte en concepto de parte recurrente al procurador d. Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de Ferrovial Construcción S.A. Por diligencias de ordenación de 11 de noviembre y de 26 de noviembre de 2024, se tuvieron por personados y parte, en concepto de recurridas, respectivamente, al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado en nombre y representación de la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia.

**CUARTO.**-Por auto de 20 de marzo de **2025**, la Sección Primera de esta Sala acordó la admisión del recurso de casación, cuya parte dispositiva es el siguiente tenor:

*<< 1.º) Admitir el recurso de casación n.º 8291/2024 preparado por la representación procesal de la FERROVIAL CONSTRUCCIÓN S.A. contra la **sentencia** de 4 de junio de 2024 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso para la protección de derechos fundamentales n.º 3/2020, 3617/2024.*

*2.º) Declarar que las cuestiones que presentan interés casación al objetivo para la formación de la jurisprudencia, consisten en determinar:*

*- Si la incoación de un procedimiento sancionador con la incorporación de documentación de un procedimiento sancionador anterior que se ha declarado caducado por la Administración, debe ser considerado un acto de trámite cualificado o no, a los efectos de la admisión del recurso contencioso administrativo.*

*- Hasta qué punto es conforme a Derecho traer al nuevo procedimiento sancionador actuaciones practicadas en el anterior procedimiento sancionador, declarado caducado.*

*3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: los artículos 25 y 69 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa , en*



relación con el artículo 95.3 de Ley 39/2015, de 1 de **octubre**, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas .

Ello sin perjuicio de que la **sentencia** haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA (...)>>

**QUINTO.**-Por diligencia de ordenación de 24 de marzo de **2025** se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta, para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar la interposición del recurso.

**SEXTO.**-En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 7 mayo de **2025**, el procurador don Argimiro Vázquez Guillén solicitó:

<< (...) i. tenga por interpuesto recurso de casación contra la **Sentencia** impugnada; ii. anule la **Sentencia** impugnada, declarando que el Acuerdo de Incoación e Incorporación, al ordenar la incorporación en bloque de las actuaciones de Obra Civil 1, es un acto de trámite cualificado; iii. entre al examen del fondo del asunto y estime el recurso especial para la protección interpuesto por esta parte, anulando el Acuerdo de Incoación e Incorporación por infringir el artículo 95.3 LPAC y vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución ; iv. imponga a la Administración las costas del proceso.>>

**SÉPTIMO.**-Conferido trámite de oposición mediante providencia de 21 de mayo de **2025**, la parte recurrida, el Ministerio Fiscal, presentó escrito el 13 de junio del presente año, en el que manifiesta:

<< que proceda a dictar **sentencia** declarando NO HABER LUGAR al recurso de casación deducido, en los términos que aparecen enunciados en nuestro escrito de alegaciones, con imposición de las costas a la parte recurrente. Y, por último, fije la doctrina que se propone en el Fundamento de Derecho Cuarto de este escrito de alegaciones.>>

**OCTAVO.**-Conferido trámite de oposición mediante providencia de 21 de mayo de **2025**, la parte recurrida, el Abogado del Estado, presentó escrito el 3 de julio de **2025**, en el que manifiesta:

<<(..) DESESTIME (el recurso de casación) y confírme la **sentencia** recurrida, o en su defecto ordene la retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la **sentencia** y su devolución a la Sala de instancia, para que dicte nueva **sentencia** resolviendo lo que proceda sobre las cuestiones y pretensiones planteadas.>>

**NOVENO.**-Mediante providencia de 16 de julio de **2025**, se señaló la celebración de vista pública del presente recurso para el día 7 de **octubre** del corriente, y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Francisco José Sospedra Navas.

**DÉCIMO.**-En la fecha acordada, se celebró la vista pública, con el resultado que obra en el acta, procediéndose seguidamente a la deliberación y fallo del presente recurso.

En la tramitación de este recurso se han observado todas las prescripciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- Los términos del litigio y la **sentencia** recurrida

El presente recurso de casación es interpuesto por la representación procesal de Ferrovial Construcción, S.A. contra la **sentencia** de 4 de junio de 2024, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el proceso de derechos fundamentales n.º 3/2020, por la que inadmite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la demandante contra la resolución de 21 de julio de 2020, de la Dirección de Competencia (DC) de la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia (CNMC), mediante la cual se acordó la incoación del expediente sancionador S/0021/20.

1. Los antecedentes del recurso de casación son los siguientes:

1º) La Dirección de Competencia inició el 22 de mayo de 2017 una información reservada, tramitada bajo la referencia S/DC/0611/17, con el fin de determinar, con carácter preliminar, la concurrencia de circunstancias que justificasen la incoación de expediente sancionador.

2º) Con fecha 1 de **octubre** de 2018, la Dirección de Competencia incoó expediente sancionador, con el mismo número S/DC/611/2007, contra diversas empresas, entre las cuales se encuentra la aquí recurrente, por conductas prohibidas en el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC) y en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consistentes en acuerdos e intercambios de información entre dichas empresas con el objeto y/o efecto de restringir la competencia, en el ámbito de las licitaciones



convocadas por las distintas Administraciones Públicas en España, para la construcción y rehabilitación de infraestructuras y edificios.

3º) Tras la tramitación del expediente, por resolución de 14 de julio de 2020, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC resolvió (i) declarar la caducidad y ordenar el archivo del citado procedimiento sancionador S/DC/0611/17, e (ii) instó a la Dirección de Competencia a incoar nuevamente procedimiento sancionador en relación con los mismos hechos y presuntas responsabilidades, de conformidad con el artículo 47 de la LDC, en la medida en que la eventual infracción investigada no estaba prescrita.

4º) La Dirección de Competencia, por la resolución impugnada de 21 de julio de 2020, incoó un nuevo procedimiento (Obra Civil 2), en la cual se acordó la incorporación del expediente caducado en los siguientes términos literales:

*<< Incorpórese al presente expediente todo lo actuado en el marco del expediente S/DC/0611/17, desde el inicio del procedimiento hasta la Resolución del expediente, en los mismos términos de confidencialidad que fueron acordados en el marco del expediente S/DC/0611/17>>.*

2. Interpuesto recurso-contencioso administrativo especial para la protección de derechos fundamentales por la parte recurrente, el mismo fue inadmitido por la Sala de la Audiencia Nacional por dirigirse contra un acto de trámite no cualificado.

La **sentencia** recurrida, tras analizar la jurisprudencia del **Tribunal Supremo** sobre la naturaleza de los actos de incoación de procedimientos sancionadores, concluye que en el caso el acto impugnado no decide el fondo del asunto, no impide la continuación del procedimiento y no causa indefensión, por lo que no se cumplen los requisitos del artículo 25 LJCA para que el acto impugnado sea considerado como acto de trámite cualificado.

La Sala de la Audiencia Nacional rechaza que la mera incoación del nuevo expediente sancionador constituya una lesión del derecho fundamental al *non bis in ídem*. Señala que la caducidad del expediente anterior no impide la apertura de uno nuevo, siempre que no haya prescripción, y que la incorporación de actuaciones debe respetar las garantías procedimentales, pero no convierte el acto de incoación en recurrible por sí mismo. Asimismo, se descarta que el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales altere el régimen de impugnabilidad de los actos administrativos.

En consecuencia, la **sentencia** impugnada declara la inadmisibilidad del recurso por dirigirse contra un acto de mero trámite, sin que ello implique vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

## SEGUNDO.- Posiciones de las partes

1. La parte actora interpone recurso de casación, alegando que el expediente caducado se incorporó en bloque, incluyendo pruebas, pliegos de cargos y alegaciones, basándose en una interpretación errónea del artículo 95.3 de la LPAC y en jurisprudencia que no avala la incorporación en bloque de actuaciones propias del procedimiento caducado. Sostiene que con esta incorporación y posterior inadmisión del recurso, se vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al derecho de defensa, ya que se predetermina la calificación de las conductas y se basa en prueba ilícita, lo que ha sido confirmado en la resolución sancionadora posterior que impuso una multa millonaria. Además, se argumenta que la declaración de caducidad fue irregular y que la CNMC ha ignorado los efectos legales de la caducidad, prolongando artificialmente el procedimiento y causando indefensión.

En el escrito de interposición se sostiene que solo pueden incorporarse al nuevo procedimiento actos y trámites independientes del caducado, no las actuaciones propias surgidas tras la incoación, y que las pruebas deben practicarse nuevamente con las garantías procesales correspondientes, por lo que el acuerdo de incoación e incorporación debe considerarse un acto de trámite cualificado susceptible de recurso, y que la decisión de incorporar en bloque las actuaciones del expediente caducado es nula por infringir el artículo 95.3 de la LPAC y vulnerar derechos fundamentales.

Por todo ello, la parte recurrente solicita que se admita el recurso y que, con anulación de la **sentencia** impugnada, se declare la nulidad del Acuerdo de Incoación e Incorporación y resuelva sobre el fondo del asunto, reconociendo la vulneración de derechos y la improcedencia de la incorporación masiva de actuaciones del procedimiento caducado sin trámite de audiencia.

2. El Abogado del Estado, en defensa de la CNMC, sostiene que el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, que incorporó documentación de un expediente anterior declarado caducado, es un acto administrativo de trámite no cualificado, por lo que no es susceptible de recurso autónomo. Sostiene que la caducidad del procedimiento anterior no implica la prescripción de la infracción ni invalida la incorporación de las actuaciones previas, siempre que se respeten los trámites esenciales de alegaciones, proposición de pruebas y audiencia, garantizando así el derecho de defensa y evitando indefensión material.



Se alega que la incorporación de documentos se ampara en el artículo 95.3 de la LPAC, que permite iniciar un nuevo procedimiento con base en actos y trámites del anterior, siempre que se cumplan las garantías procesales. Además, se sostiene que el acuerdo de incoación no decide el fondo del asunto ni impide la continuación del procedimiento, y que la parte recurrente ha tenido oportunidad de presentar alegaciones y participar en el proceso sancionador.

En el escrito de oposición se subraya que la jurisprudencia del **Tribunal Supremo** y del **Tribunal Constitucional** respalda la inadmisibilidad del recurso contra actos de trámite no cualificados y que la decisión impugnada no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva ni el acceso a la jurisdicción, pues la inadmisión se basa en criterios razonados y proporcionados, por lo que se solicita que se desestime el recurso de casación y se confirme la **sentencia** recurrida, o subsidiariamente, que se retrotraigan las actuaciones para que la Sala de instancia resuelva conforme a derecho.

3. El Ministerio Fiscal, tras analizar la normativa aplicable, especialmente el artículo 95.3 de la LPAC, el artículo 30 del Reglamento de Defensa de la Competencia y los artículos 25 y 69 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, sostiene que la incoación del nuevo procedimiento con incorporación del expediente anterior no constituye un acto de trámite cualificado, sino un acto instrumental o de preparación, que no decide el fondo ni impide la continuación del procedimiento, ni genera indefensión material efectiva, dado que se garantiza el derecho de defensa mediante la posibilidad de alegaciones, proposición de pruebas y acceso al expediente.

El Fiscal subraya que la incorporación de actuaciones es legal siempre que la infracción no haya prescrito y que las actuaciones sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y que deben respetarse las garantías procesales para evitar indefensión. Asimismo, señala que eventuales irregularidades posteriores en la tramitación del nuevo expediente deben impugnarse en el momento de la resolución definitiva, no en la incoación.

Por todo ello, solicita la desestimación del recurso de casación y que se declare, como doctrina casacional, que la incoación de un procedimiento sancionador con incorporación de documentación de uno anterior caducado solo será acto de trámite cualificado y susceptible de recurso si concurre alguno de los supuestos del artículo 25.1 LJCA, y que la incorporación de actuaciones está permitida conforme a la LPAC y el Reglamento de Defensa de la Competencia, siempre que se respeten las garantías para evitar indefensión.

4. Tal como se ha adelantado en los antecedentes, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley de esta Jurisdicción, el día 7 de **octubre de 2025** se celebró vista pública donde las partes y el Ministerio Fiscal expusieron razonadamente sus argumentos y sostuvieron sus respectivas pretensiones.

**TERCERO.-** Las cuestiones en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

1. El auto de la Sección Primera de esta Sala de 20 de marzo de **2025**, admitió a trámite este recurso, y apreció interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en responder a las siguientes cuestiones:

*<<1) Si la incoación de un procedimiento sancionador con la incorporación de documentación de un procedimiento sancionador anterior que se ha declarado caducado por la Administración debe ser considerado un acto de trámite cualificado o no, a los efectos de la admisión del recurso contencioso administrativo.*

*2) Hasta qué punto es conforme a Derecho traer al nuevo procedimiento sancionador actuaciones practicadas en el anterior procedimiento sancionador declarado caducado >>.*

El auto de admisión identifica, como normas que hemos de interpretar, los artículos 25 y 69 c) de la LJCA, en relación con el artículo 95.3 de la LPAC.

2. A efectos sistemáticos, debe subrayarse la interrelación entre las cuestiones planteadas en el auto, puesto que la admisibilidad de este recurso vendría determinada por la existencia de un acto de trámite cualificado, de modo que, según la definición del artículo 25.1 de la LJCA, debería decidir directa o indirectamente el fondo del asunto, determinar la imposibilidad de continuar el procedimiento, producir indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

En este caso, tratándose de la impugnación de un acto de incoación de un procedimiento sancionador que no decide el fondo, ni acuerda ninguna medida cautelar o provisional que pueda producir un perjuicio, la condición de acto de trámite cualificado solo puede derivar del efecto indefensión que pudiera producir la decisión de incorporar lo actuado en el anterior expediente sancionador que finalizó por caducidad.

3. Si se ponen en relación las cuestiones de interés casacional con los términos en que se plantea el litigo, en el ámbito de un proceso especial de derechos fundamentales, puede colegirse la vinculación



entre la cuestión procesal planteada en el punto primero sobre la admisibilidad del recurso, con la que se plantea en el punto segundo, sobre la incorporación de actuaciones practicadas en el anterior procedimiento sancionador caducado, puesto que la admisibilidad del recurso requeriría de un acto de trámite cualificado, susceptible de impugnación autónoma por causar indefensión. Por tanto, la incorporación de las actuaciones del procedimiento caducado, acordada en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, ha de tener potencialidad lesiva de los derechos fundamentales del expedientado, de modo autónomo, puesto que en otro caso la continuación del procedimiento no ocasionaría indefensión y el acto sigue siendo revisable cuando se impugna la resolución definitiva.

De ello se deriva que la respuesta a la cuestión segunda del auto de admisión condiciona la primera, puesto que tenemos que estar ante un acto lesivo de derechos fundamentales, que sitúe a la persona sujeta al procedimiento en situación de indefensión, y no ante una mera irregularidad o infracción de legalidad ordinaria, cuestión que sería objeto de control jurisdiccional en el recurso que pudiera interponerse contra la resolución definitiva, en su caso.

#### **CUARTO.- Sobre la impugnabilidad de los acuerdos de incoación de expedientes sancionadores**

1. La primera cuestión planteada en el auto de admisión, relativa a la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo, nos lleva al análisis de la interpretación que se ha venido realizando del artículo 25.1 de la LJCA en el caso de acuerdos de incoación de procedimientos sancionadores.

El artículo 25.1 de la LJCA establece:

*<< El recurso contencioso-administrativo resulta admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos>>.*

En interpretación de este precepto, se viene distinguiendo entre actos de trámite simples y actos de trámite cualificados. En el caso de los actos de iniciación de los procedimientos administrativos restrictivos de derechos o sancionadores, la jurisprudencia de esta Sala viene reiterando con carácter general que son actos simples, de ordenación del procedimiento o preparatorios de la resolución final, que garantizan el acierto y oportunidad de la misma, sin decidir sobre las cuestiones planteadas en el procedimiento, lo que determina que dichos actos de iniciación no sean impugnables separadamente.

Como ya se expresara en la **sentencia** de esta Sala, Sección Primera, n.º 1632/1989, de 12 de diciembre (**ECLI:ES:TS:1989:7214**), la diferenciación deriva de la propia estructura del procedimiento, que a su vez deriva del principio de concentración procedural, en virtud de la cual los actos de trámite no son impugnables separadamente, de modo que será al recurrir la resolución cuando podrán suscitarse las cuestiones relativas a la legalidad de los actos de trámite. Esta jurisprudencia se ha venido reiterando de modo uniforme en numerosas **sentencias** donde se impugnaban actos de incoación de procedimientos sancionadores, de la que es muestra, respecto de la iniciación de expedientes en materia de defensa de la competencia, la **sentencia** de esta Sección n.º 2596/2016, de 13 de diciembre (**ECLI:ES:TS:2016:5479**).

En nuestro caso, la controversia radica en que se acordó la incorporación de lo actuado en el anterior expediente caducado en el acuerdo de incoación, lo cual nos lleva al examen de los precedentes en el ámbito de los procedimientos sancionadores de defensa de la competencia.

2. En dicho ámbito de los procedimientos de defensa de la competencia, esta Sala se ha pronunciado sobre la condición de actos de trámite de los acuerdos de incorporación de documentos procedentes de otro expediente sancionador. Así, en la **sentencia** de esta Sala y Sección n.º 755/2022, de 15 de junio (**ECLI:ES:TS:2022:2424**), se examinaba la admisibilidad del recurso frente a la decisión de la Dirección de la Competencia de la CNMC de incorporar a un expediente de la información obrante en otro, planteándose si puede considerarse o no como un acto trámite cualificado a efectos de su recurribilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La **sentencia** considera que es un acto de trámite simple, puesto que no produce indefensión irreparable, sin que tampoco aparezca la vulneración del principio "non bis in idem" en su faceta procesal, en tanto que se trata de un mero acto instrumental que se limita a dar traslado de determinados documentos para que se pueda valorar de forma autónoma si está justificada la iniciación y tramitación de un nuevo expediente que permita esclarecer si existió una infracción distinta a la ya perseguida..

En la misma línea, la **sentencia** de esta Sala, Sección Tercera, n.º 1390/2022, de 28 de octubre (**ECLI:ES:TS:2022:3913**) se pronuncia sobre la impugnación del acuerdo del instructor de un expediente sancionador en materia de defensa de la competencia, que acuerda deducir testimonio de algunos documentos obrantes en el expediente con la finalidad de que se investigue si ciertas conductas, que no fueron



perseguidas en dicho expediente, son o no constitutivas de infracción distinta. Como doctrina casacional, se establece que se trata de un acto de trámite que no decide ni directa ni indirectamente sobre el fondo del asunto, que tiene un carácter meramente instrumental, puesto que se limita a dar traslado de determinados documentos para que se pueda valorar de forma autónoma si está justificada la iniciación y tramitación de un nuevo expediente que permita esclarecer.

Estas **sentencias**, si bien no se refieren en concreto a acuerdos de incoación, apuntan a la condición de acto de trámite simple o no cualificado de los acuerdos de incorporación de documentos en expedientes distintos.

3. Esta jurisprudencia sirve de contexto para la resolución de este supuesto concreto, puesto que la calificación de acto de trámite no puede desvincularse de cada caso, de modo que la determinación de cuándo un acto de trámite debe considerarse como cualificado no tiene una respuesta única, válida para todos los casos, sino que debe ser matizada en cada caso mediante el examen particularizado de las circunstancias que concurren, a fin de decidir si el acto en cuestión puede producir alguno de los efectos descritos en el artículo 25 de la LJCA y 112.1 de la LPAC que lo cualifique como acto de trámite y permita su impugnación autónoma y separada del acto resolutorio del procedimiento.

En nuestro caso, el acuerdo de incoación del expediente sancionador decide incorporar las actuaciones del anterior expediente sancionador que finalizó por caducidad, por lo que debemos ahora examinar la regulación expresa del supuesto de hecho, la cual se encuentra recogida en el artículo 95.3 de la LPAC.

**QUINTO.- Sobre la incoación de un nuevo expediente sancionador tras la declaración de caducidad de otro sobre el mismo objeto**

1. En el caso aquí examinado, la incoación del procedimiento sancionador se produce tras la declaración de caducidad del anterior sobre los mismos hechos. La incoación de un nuevo procedimiento tras la finalización de otro sobre el mismo objeto por caducidad no suscita controversia en orden a los supuestos en que es viable, siendo que esta Sala ha reiterado de modo constante que es posible la iniciación de un nuevo procedimiento siempre que no se haya producido la prescripción y, así, la **sentencia** de esta Sala, Sección Quinta, de 12 de junio de 2003, dictada en el recurso en interés de ley n.º18/2002 ( **ECLI:ES:TS:2003:4084** ), fijó, como doctrina legal, que "la declaración de caducidad y archivo de actuaciones establecidas para procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras, artículo 44.2 de la Ley 30/92, no extinguen la acción de la Administración para ejercitar las potestades aludidas en ese precepto, siéndoles plenamente aplicable el artículo 92.3 de la misma Ley".

En cuanto a la incorporación de las actuaciones, documentos o pruebas realizadas en el expediente caducado, esta Sala, entre otras, en **sentencias** de la Sección Quinta de 24 de febrero de 2004 (**ECLI:ES:TS:2004:1199**) y de esta Sección de 6 de noviembre de 2012 (- **ECLI:ES:TS:2012:7169** ), había venido interpretando que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador, si llega a producirse, puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado, y que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado. En cambio, no cabe que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, debiendo seguirse el nuevo procedimiento sancionador por sus trámites, con todas las garantías.

2. Esta jurisprudencia se incorporó al texto de la Ley 39/2015, de 1 de **octubre**, en el apartado 3 del artículo 95 de la LPAC, el cual establece:

*<< 3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.*

*En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado>>*

Por tanto, el artículo 95.3 de la LPAC autoriza a incorporar actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, lo cual alcanza sin duda a aquellas actuaciones previas al procedimiento, que sirven de base también a la incoación del nuevo expediente sucesivo al finalizado por caducidad, y puede alcanzar a otras cuyo contenido fuera idéntico, lo cual está en relación con las actuaciones donde no está comprometida la contradicción y con el principio de economía procedural.



3. La naturaleza casuística del acto de trámite cualificado hace necesario que la interpretación del precepto se ponga en relación con los caracteres y especificidades que presentan los expedientes de defensa de la competencia y, más en concreto, con el expediente objeto de este proceso.

En los expedientes de defensa de la competencia, está prevista la información reservada previa en el artículo 49.2 de la Ley de Defensa de la Competencia, con el fin de determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen la incoación del expediente sancionador. En el caso aquí examinado, se siguió la información reservada S/DC/0611/17, incorporándose determinadas diligencias penales y practicándose diferentes inspecciones en las sedes de las empresas afectadas, actuaciones todas ellas que pueden ser incorporadas al nuevo procedimiento conforme a lo establecido en el artículo 95.3 de la LPAC.

Por otra parte, el procedimiento sancionador en materia de defensa de la competencia, con carácter estructural, separa la instrucción del procedimiento, que corresponde a la Dirección de la Competencia, de la decisión del mismo, que corresponde a la CMCN. En consecuencia, la autoridad que acuerda la incoación es la que tiene competencia para la instrucción del procedimiento, conforme a lo establecido en el artículo 50 de la Ley de Defensa de la Competencia, por lo que la decisión de incorporar determinada documentación al expediente incoado, en este caso las actuaciones del procedimiento caducado, no produce en principio una alteración de las garantías del procedimiento sancionador en tanto que es el órgano con competencia para la instrucción quien lo acuerda, y no la autoridad sancionadora.

En lo que es el contenido del expediente caducado, la prueba incorporada era documental, según resulta de las alegaciones de las partes, señalándose concretamente en la demanda, y reiterado en el acto de la vista, un informe de ADIF de 3.000 folios. En este punto, ha de convenirse que, en principio, en este tipo de pruebas no aparece comprometido el principio de contradicción, pues cabe pronosticar que la petición de un nuevo informe a la entidad sobre los mismos hechos daría lugar al mismo resultado, por lo cual estas actuaciones podrían entrar en el ámbito definido por el artículo 95.3 de la LPAC.

Finalmente, y como ya se decía en la jurisprudencia anterior a la LPAC, lo que no puede surtir efecto son las actuaciones propias del expediente caducado. Entre ellas, sin duda, estarían las actuaciones y trámites posteriores a la prueba, como son el pliego de cargos, alegaciones o propuesta de resolución. Sin embargo, lo determinante desde el punto de vista del derecho de defensa no es tanto su incorporación como que hayan tenido algún efecto en el nuevo expediente, lo cual debe examinarse con la resolución que pone fin al procedimiento, a la vista de su tramitación.

#### **SEXTO.- Juicio de la Sala. Decisión del recurso.**

1. Lo anteriormente expuesto nos hace llegar a la conclusión de que estamos ante un acto de trámite no cualificado, por no generar indefensión a la parte interesada, el cual no es susceptible de impugnación separada, sin perjuicio de que sea revisable cuando se impugne la resolución de fondo, en su caso.

En efecto, la incorporación de actuaciones o trámites del procedimiento caducado al nuevo procedimiento está prevista en el artículo 95.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo y alcanza en principio tanto a la información reservada, como a las actuaciones que se mantendrían igual, por no estar comprometido el principio de contradicción y por economía procedural, por lo que en modo alguno puede apreciarse que se trate de una "prueba ilícita" como alega la parte demandante, pues existe una habilitación legal para incorporar las actuaciones del anterior expediente.

No obstante, debe convenirse con la actora en que la incoación del nuevo procedimiento no puede convertirse en una continuación o prórroga del procedimiento caducado, debiendo iniciarse un nuevo expediente que debe tramitarse con todas las garantías, tal como se infiere del mismo artículo 95.3 de la LPAC que establece la obligatoriedad de los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia del interesado. Mas la decisión de la Dirección de Competencia de incorporar el expediente caducado no impide la tramitación del nuevo procedimiento, ni la defensa de las partes interesadas, formulando en la instrucción del expediente las alegaciones correspondientes, incluso en impugnación de la decisión aquí controvertida, proponiendo prueba y desplegando su derecho de defensa con todas las garantías, cuestiones éstas que corresponde examinar, en su caso, cuando se impugne la resolución definitiva, que pone fin al expediente.

2. La propia demandante no alcanza a determinar el derecho fundamental lesionado. Así, por una parte, invoca el derecho a la presunción de inocencia del artículo 24 de la CE, el cual resultaría vulnerado en caso de que la sanción se base en pruebas que se han incorporado al procedimiento de forma irregular, lo cual se alega en este caso de forma prematura, puesto que el acuerdo de incoación no presupone que el material incorporado deba constituir prueba de cargo, ni tampoco predetermina la imposición de una sanción tras la tramitación del expediente. Eventualmente, lo que podría vulnerar la presunción de inocencia es la imposición de una sanción basada en prueba ilícita, que no puede constituir prueba de cargo, pero no el acuerdo de incoación.



Por otra parte, la incorporación del expediente caducado completo no supone que la prueba incorporada sea ilícita, puesto que la incorporación de prueba está autorizada en los términos del artículo 95.3 de la LPAC, no llegándose a concretar por la parte actora la afectación al principio de contradicción, a lo que debe añadirse que determinadas actuaciones o trámites como son el pliego de cargos, alegaciones o propuesta de resolución en ningún caso constituyen prueba.

Tampoco se aprecia la lesión del derecho de defensa por falta de audiencia, puesto que la decisión de incorporar las actuaciones del expediente caducado no impide a la parte interesada contradecir dicha decisión en el curso del expediente.

En definitiva, el acuerdo impugnado no sitúa a la parte en situación de indefensión, de modo que los posibles vicios de los que adolezca deben ser examinados cuando se impugne la resolución definitiva, en su caso.

3. Por todo lo expuesto, podemos dar respuesta a las cuestiones de interés casacional según el examen particularizado de las circunstancias que concurren en este supuesto, dado que la condición de acto de trámite simple o cualificado está en función de cada caso en concreto. En consecuencia, debemos declarar que, en las circunstancias concretas de este procedimiento de defensa de la competencia, la incoación del procedimiento sancionador, con la incorporación de documentación del procedimiento sancionador anterior que se ha declarado caducado por la Administración, no puede ser considerado un acto de trámite cualificado, a los efectos de la admisión del recurso contencioso administrativo, por no generar indefensión.

De todo ello se deriva la desestimación del recurso de casación interpuesto.

#### **SÉPTIMO.- Costas procesales.**

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de esta Jurisdicción, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

(1.º) Desestimar el recurso de casación n.º 8291/2024, interpuesto por la representación procesal de Ferrovial Construcción, S.A. contra la **sentencia** 4 de junio de 2024, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Sexta, recaída en el recurso para la protección de derechos fundamentales nº 3/2020.

(2.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.