



Roj: **STS 5280/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:5280**

Id Cendoj: **28079130032016100472**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **01/12/2016**

Nº de Recurso: **1252/2016**

Nº de Resolución: **2547/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **ANGEL RAMON AROZAMENA LASO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3907/2015,**  
**STS 5280/2016**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 1 de diciembre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. **1252/2016**, interpuesto por la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** contra la sentencia de 2 de noviembre de 2015, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo núm. 346/2013, sobre sanción de la Comisión Nacional de la Competencia. Es parte recurrida la entidad **MIGUEL CASARES, S.L.** representada por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. Elisa Bustamante García.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictó sentencia de 2 de noviembre de 2015, que contiene el siguiente fallo: «Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales D<sup>a</sup> Elisa Bustamante García, actuando en nombre y representación de "Miguel Casares SL", contra la resolución de 23 de mayo de 2013, del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, por la cual se le impuso una sanción de multa de 78.047 euros por la comisión de una infracción única y continuada del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, debemos anular y anulamos dicha resolución».

**SEGUNDO.-** La representación procesal de la Administración General del Estado presentó escrito en fecha 12 de enero de 2016 interponiendo recurso de casación para la unificación de doctrina contra la sentencia anteriormente citada, en el que formuló sus consideraciones fácticas y jurídicas y terminó suplicando a la Sala se dicte en su día sentencia estimatoria del recurso.

**TERCERO.-** Admitido el recurso a trámite por diligencia de ordenación de fecha 7 de abril de 2016 se concedió a la parte recurrida el plazo de treinta días a fin de que formalizase su oposición.

**CUARTO.-** La representación procesal de la entidad MIGUEL CASARES, S.L. presentó escrito de oposición en fecha 3 de abril de 2016 en el que tras exponer los motivos de oposición que consideró oportunos, suplicó a la Sala que se dicte sentencia desestimando el recurso y confirmando la sentencia de instancia en todos sus extremos, con expresa imposición de costas.

**QUINTO.-** De acuerdo al artículo 97.6 de la LJCA, se acordó mediante diligencia de ordenación de fecha 7 de abril de 2016 elevar los autos al Tribunal Supremo, emplazándose a las partes para su comparecencia en el plazo de treinta días, trámite que evacuaron tanto la parte recurrente como la parte recurrida.



**SEXTO.-** Recibidas las actuaciones, por providencia de 21 de septiembre de 2016, se señaló para votación y fallo el 29 de noviembre de 2016, fecha en la que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone por el Abogado del Estado el presente recurso de casación para la unificación de doctrina núm. **1252/2016** contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 2 de noviembre de 2015, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de MIGUEL CASARES, S.L., ahora parte recurrida, contra la resolución de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) de 23 de mayo de 2013, (S/0303/10, Distribuidores Saneamiento).

Debe señalarse, en primer lugar, que recursos análogos de la Abogacía del Estado han sido rechazados en recientes sentencias de esta Sala, recaídas todas ellas en recursos de casación para la unificación de doctrina, así, entre otras, sentencias de 19 de septiembre de 2016 -recursos núms. 1131/2016 y 1249/2016 -, 22 de septiembre de 2016 -recursos núms. 1259/2016, 1250/2016 y 1345/2016 -, 26 de septiembre de 2016 -recurso núm. 1256/2016 -, 29 de septiembre de 2016 - recursos núms. 1142/2016 y 1253/2016 -, 30 de septiembre de 2016 -recurso núm. 1261/2016 -, 3 de octubre de 2016 -recurso núm. 2065/2016 -, 11 de octubre de 2016 -recurso núm. 1908/2016 -, 27 de octubre de 2016 -recurso núm. 1909/2016 - y 3 de noviembre de 2016 -recurso núm. 2053/2016 -, varias de ellas atinentes al mismo expediente S/0303/10 de la CNC, por lo que reiteraremos lo que en las mismas se dice.

**SEGUNDO.-** La resolución de la CNC citada declaró acreditada la existencia de una infracción única y continuada del artículo 1 de la Ley de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC), consistente en " *un cártel integrado por distribuidores de productos de saneamiento y fontanería, consistente en la fijación de condiciones comerciales relativas a previos en los términos que se detallan en el Fundamento de Derecho Quinto*"; e impone a la entidad MIGUEL CASARES, S.L. una multa de 78.047 euros.

La sentencia impugnada basó su pronunciamiento en el criterio de que, en aquellos casos en que medien causas legales de suspensión del plazo máximo de 18 meses para dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador, las suspensiones acordadas a partir del día último del plazo inicial no pueden ser tomadas en consideración para determinar el plazo máximo de duración del procedimiento. El procedimiento que nos ocupa estuvo suspendido en tres ocasiones -en total 171 días-, y si bien las dos primeras (que totalizan 156 días) transcurrieron antes de la finalización del plazo inicial de caducidad, la última -15 días- transcurrió después de dicha finalización, por lo que la sentencia impugnada apreció la caducidad del procedimiento sancionador.

**TERCERO.-** El recurso de casación para la unificación de doctrina del Abogado del Estado invoca tres sentencias de contraste, contradictorias en su opinión con la sentencia impugnada, dictadas por este Tribunal Supremo, que para el cómputo del plazo de caducidad del plazo máximo de 18 meses del artículo 36.1 LDC, tienen en cuenta los días de suspensión transcurridos con posterioridad al día en que finaliza el plazo inicial de caducidad.

Las sentencias citadas de contraste son las siguientes:

- Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2015 (recurso de casación núm. 1407/2014).
- Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2015 (recurso de casación núm. 2012/2013).
- Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2015 (recurso de casación núm. 1667/2013).

En su escrito de oposición al recurso de casación, la representación procesal de la parte recurrida alega que no concurre la identidad entre la sentencia impugnada y las invocadas de contraste y que la doctrina correcta en el cómputo del plazo de caducidad es la que aplica la sentencia impugnada.

**CUARTO.-** El recurso de casación para la unificación de doctrina procede, de acuerdo con el artículo 96 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, cuando " *respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación, y en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones substancialmente iguales, se hubiese llegado a pronunciamientos distintos*".

Esta Sala viene señalando, de forma reiterada, que la contradicción entre las sentencias aportadas para el contraste y la impugnada debe establecerse sobre la existencia de una triple identidad de hechos, fundamentos



y pretensiones, y, en consecuencia, como indican entre otras muchas las sentencias de esta Sala de 20 de julio de 2010 y 4 de diciembre de 2015 , recaídas respectivamente en los recursos de casación para unificación de doctrina núms. 311/2009 y 2687/2015 ), *"no cabe...apreciar dicha identidad sobre la base de la doctrina sentada en las mismas sobre supuestos de hecho distintos, entre sujetos diferentes o en aplicación de normas distintas del ordenamiento jurídico. Si se admitiera la contradicción con esta amplitud, el recurso de casación para la unificación de doctrina no se distinguiría del recurso de casación ordinario por infracción de la jurisprudencia cuando se invocara la contradicción con sentencias del Tribunal Supremo. No se trata de denunciar el quebrantamiento de la doctrina, siquiera reiterada, sentada por el Tribunal de casación, sino de demostrar la contradicción entre dos soluciones jurídicas recaídas en un supuesto idéntico no sólo en los aspectos doctrinales o en la materia considerada, sino también en los sujetos que promovieron la pretensión y en los elementos de hecho y de Derecho que integran el presupuesto y el fundamento de ésta...."*.

**QUINTO.-** En este caso, sin perjuicio de que la cuestión sobre el cómputo del plazo de caducidad se ha resuelto por la sentencia de esta Sala de 26 de julio de 2016 , recaída en el recurso de casación ordinario núm. 3811/2015, en lo que se refiere al presente recurso de casación para la unificación de doctrina hemos de señalar que la contradicción que aprecia el Abogado del Estado entre la sentencia impugnada y las sentencias de contraste se refiere a la forma del cómputo del plazo máximo de 18 meses para dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador, establecido por el artículo 36.1 LDC , cuando concurren los supuestos de suspensión del plazo previstos por el artículo 37 del mismo texto legal .

Hemos de ver, pues, el criterio de la sentencia impugnada sobre la caducidad del procedimiento, y ese mismo criterio en las sentencias de contraste.

a) El criterio de la sentencia impugnada sobre la caducidad del procedimiento.

La sentencia impugnada determinó los parámetros esenciales para el cómputo del plazo de duración máxima de procedimiento sancionador, que fueron la fecha inicial del expediente sancionador, los periodos de suspensión y la fecha de notificación de la resolución de la CNC que puso fin al procedimiento, sin que dichos parámetros hayan sido cuestionados en los escritos de recurso y de oposición.

La fecha inicial considerada por la sentencia impugnada fue la de incoación del expediente sancionador, el 10 de junio de 2011 , por lo que el plazo máximo de 18 meses finalizaba inicialmente el 10 de diciembre de 2012.

La sentencia impugnada (en su fundamento de derecho tercero) aceptó la existencia de dos periodos de suspensión, que totalizaban 156 días (los dos primeros 78 días cada uno), y ello porque se habían producido antes de la finalización del plazo inicial de caducidad. Pero no aceptó la tercera y posterior suspensión (que totalizaba 15 días), porque había transcurrido después de la finalización de aquél plazo inicial. La suma de aquéllos 156 días al 10 de diciembre de 2012, llevaba el plazo de caducidad al 15 de mayo de 2013, de forma que cuando se notificó la resolución sancionadora el día 27 de mayo de 2013, el procedimiento ya había caducado.

La sentencia impugnada llegó a esta conclusión sobre cómputo o no cómputo de las suspensiones en lo que entendió que era una aplicación de la doctrina de la sentencia de esta Sala de 15 de junio de 2015 (recurso de casación núm. 3454/2013 ).

b) Los criterios de las sentencias invocadas de contraste sobre la caducidad del procedimiento:

- La sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2015 estimó el recurso de casación núm. 1407/2014 interpuesto por una empresa sancionada por la CNC, por una infracción del artículo 1 LDC , al haber llevado a cabo una práctica concertada con otras empresas del sector y, por tanto, anuló la sentencia impugnada de la Audiencia Nacional, que había estimado parcialmente el recurso contencioso administrativo contra la resolución sancionadora de la CNC. Aunque entre los motivos del recurso la empresa recurrente había incluido uno relativo a la caducidad del procedimiento sancionador, la sentencia de contraste dictada por esta Sala no efectuó ningún tipo de pronunciamiento sobre dicha cuestión, por haber apreciado previamente la infracción de las normas que regulan la entrada en el domicilio de la empresa recurrente.

- La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2015 aborda cuestiones relativas a la caducidad del procedimiento al resolver los motivos primero, segundo y cuarto del recurso de casación núm. 2012/2013. En los motivos primero y cuarto, la parte recurrente sostenía que el plazo de suspensión abarca únicamente lo relacionado con la práctica de la prueba, pero no el tiempo empleado en efectuar alegaciones sobre su resultado, y la sentencia de contraste, con cita de un pronunciamiento precedente, rechazó los motivos de casación, señalando que la interrupción se mantiene hasta que finaliza el incidente sobre la práctica de las pruebas, lo que incluye la incorporación al expediente de las alegaciones de las partes. En el motivo segundo la parte recurrente alegó que el acuerdo de suspensión debió adoptarse mediante resolución motivada, y la sentencia invocada de contraste rechazó el motivo por estimar que el acuerdo de la CNC que decidió la



suspensión expresaba con claridad y precisión la causa o motivo de la suspensión y cumplía por tanto el requisito de motivación.

- La sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de octubre de 2015, al resolver el tercer motivo del recurso de casación núm. 1667/2013, transcribe parte de la sentencia impugnada, que rechaza que se haya producido la caducidad del procedimiento por el transcurso del plazo de 12 meses para instruir el expediente, establecido por el artículo 28.4 del RD 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Defensa de la Competencia, y la sentencia de este Tribunal Supremo, citada como sentencia de contraste, confirmó el criterio de la sentencia impugnada de que el artículo 28.4 del Reglamento de la LDC no asocia la caducidad con la infracción del plazo señalado para instruir el expediente, a diferencia de lo previsto para la infracción del plazo para dictar y notificar la resolución, por lo que la superación del primer plazo carece de consecuencias.

Como se aprecia con facilidad, en esas sentencias de contraste ni se planteó ni se efectuó pronunciamiento alguno sobre la cuestión de la forma de computar a efectos de caducidad los distintos supuestos de suspensiones según sean anteriores o posteriores a la finalización del plazo inicial de caducidad, que es el problema que resuelve la Sala de instancia y en el que basa la estimación del recurso contencioso-administrativo.

No se da, por lo tanto, la identidad que exige el artículo 96 LJCA para la casación de unificación de doctrina, por lo que esta no puede prosperar.

**SEXTO.-** Al declararse no haber lugar al recurso de casación, procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo, de conformidad con la regla del artículo 139.2 LJCA, si bien, la Sala haciendo uso de la facultad que le confiere el apartado tercero del citado precepto, limita a la cantidad de 4.000 euros, más el IVA que corresponda, el importe máximo a reclamar por la parte recurrida, MIGUEL CASARES, S.L., y por todos los conceptos como costas procesales.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido: Declarar no haber lugar al presente recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 2053/2016, interpuesto por la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**, contra la sentencia de 2 de noviembre de 2015, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en su recurso contencioso-administrativo núm. 346/2013. Con imposición de las costas a la parte recurrente, con el límite que fijamos en el último fundamento de derecho de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

Pedro Jose Yague Gil presidente Eduardo Espin Templado Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat Eduardo Calvo Rojas Maria Isabel Perello Domenech Jose Maria del Riego Valledor Diego Cordoba Castroverde Angel Ramon Arozamena Laso **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Angel Ramon Arozamena Laso, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.