



Roj: **STS 546/2021 - ECLI:ES:TS:2021:546**

Id Cendoj: **28079130032021100008**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **15/02/2021**

Nº de Recurso: **7363/2019**

Nº de Resolución: **197/2021**

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

Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3295/2019,**  
**STS 546/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 197/2021**

Fecha de sentencia: 15/02/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7363/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/01/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. **Diego Córdoba Castroverde**

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

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: AVJ

Nota:

R. CASACION núm.: 7363/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. **Diego Córdoba Castroverde**

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 197/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. **Diego Córdoba Castroverde**

D. Fernando Román García

En Madrid, a 15 de febrero de 2021.

Esta Sala ha visto por los magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 7363/2019, interpuesto por la procuradora de los tribunales doña Rocío Sampere Meneses, actuando en nombre y representación de Adventure Center, S.L., contra la sentencia de 18 de julio de 2019, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el Procedimiento Ordinario 251/2015, por la que se desestimó el recurso interpuesto por dicha entidad contra la resolución de 5 de marzo de 2015, de la Sala de la Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Ha sido parte recurrida, el Abogado del Estado en la representación que ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. **Diego Córdoba Castroverde**.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** El representante legal de Adventure Center S.L., interpone recurso de casación contra la sentencia de 18 de julio de 2019 dictada por la Sección Sexta de la Ilma. Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (rec. 251/2015), en la que se estimaba estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha entidad procesal contra la resolución de 5 de marzo de 2015, de la Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el expediente sancionador S/0487/13 Concesionarios Land Rover, por la que se impuso a dicha empresa una sanción de multa de 256.460 euros.

**SEGUNDO.** Mediante Auto de 17 de julio de 2020 se admitió parcialmente el recurso.

En dicho auto se consideró que los motivos de impugnación referidos a la apreciación del cartel -y la calificación de la conducta infractora descrita como una infracción por objeto- y a la pretendida vulneración del derecho a la presunción de inocencia, carecían manifiestamente de interés casacional objetivo, en primer lugar, porque ya existe jurisprudencia sobre el contenido de las infracciones por objeto y por efecto en el ámbito del artículo 1 LDC -por ejemplo, la reciente sentencia de esta Sala Tercera, n.º 43/2019, de 21 de enero (RCA 4323/2017)- y, en segundo lugar, porque lo realmente reclamado no es más que una reconsideración del marco probatorio y de la valoración que, del mismo, ha realizado la Sala de instancia. Tal y como este Tribunal ya puso de relieve en asuntos similares -AATS de 11 de octubre de 2019 (RRCA 3835/2019, 3841/2019, 3843/2019, 3850/2019 y 4052/2019), en relación con concesionarios de una marca diferente-

Se consideró, sin embargo, en la línea con Autos anteriores, que presentaba interés casacional la interpretación del artículo 37.1.a) LDC en lo relativo a las pautas que deben regir la suspensión de la tramitación de expedientes sancionadores. Se trata de determinar si la mencionada suspensión puede también acordarse cuando de lo que se trata es de recabar documentación o de realizar actuaciones que las normas de la competencia configuran como obligatorias.

Así mismo la empresa recurrente cuestiona la afirmación de la Sala de instancia de que la fecha del levantamiento de la suspensión es común para todos los implicados, al margen de la fecha concreta del cumplimiento del requerimiento, pues entiende la actora que debe tenerse en cuenta la actuación particular de cada interesado en el cumplimiento del requerimiento efectuado al amparo del artículo 12.1.a) RDC y con arreglo a lo dispuesto en el segundo apartado del precepto. Por ello se consideró que también podría resultar necesario un nuevo pronunciamiento de la Sala Tercera acerca del cómputo del plazo de la suspensión acordada en procedimientos con múltiples interesados, a efectos de su eventual caducidad.

Por ello se declaró que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistían en:

(i) Determinar si la suspensión del plazo prevista en el artículo 37.1.a) LDC queda reservada para la reclamación de documentos necesarios y específicos del caso concreto, que no se pudieron recabar en el plazo ordinario, o si ampara también el requerimiento de actuaciones establecidas como obligatorias por las normas de competencia para el procedimiento sancionador, y que pudieron realizarse en el período ordinario.



(ii) Precisar la jurisprudencia de esta Sala sentada, entre otras, en las SSTs n.º 2.057/2017, de 20 de diciembre (RC 1416/2015) y 22 de febrero de 2013 (RC 4934/2009) acerca del cómputo del plazo de la suspensión acordada en procedimientos únicos con múltiples interesados, a efectos de su eventual caducidad.

**TERCERO.** La parte recurrente formalizó la interposición de su recurso de casación argumentando, en síntesis, que:

1º Infracción del art. 37.1.a) LDC.

Se considera infringido el art. 37.1.a) LDC, por apreciarse falta de motivación en su utilización, lo que nos lleva a que, en defecto de otra explicación plausible motivada, se deba apreciar que se ha utilizado dicho precepto en fraude de ley, ex. art. 6.4 Cc. Ello ha generado la caducidad del procedimiento al notificarse la resolución en un plazo de 18 meses y 13 días. Basar la suspensión del plazo en que la información requerida era necesaria, cuando ya esta parte la había aportado antes, y cuando todavía quedaba bastante plazo para dictar la resolución, es una tautología u obviedad, pues todo lo que se requiere es necesario per se.

La infracción proviene porque el art. 37.1.a) LDC debe interpretarse en unión al art. 36 LDC, que como es sabido dispone que "El plazo máximo para dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador por conductas restrictivas de la competencia será de dieciocho meses a contar desde la fecha del acuerdo de incoación del mismo [...]". Por tanto, el legislador ha querido que este sea el plazo ordinario en el que practicar todas las actuaciones previsibles y obligatorias que el proceso sancionador requiere, sin perjuicio de motivar su ampliación.

Admitir sin más el uso del art. 37.1.a) de la LDC para solicitar documentos o información necesaria, sin más información añadida y, a la vez, suspender y ampliar el plazo discrecionalmente conduciría a dejar sin efecto el art. 36 LDC. Y de la misma forma, permitir a la Administración ampliar el plazo para solicitar documentos necesarios y obligatorios, cuando la única motivación es la de que lo solicitado es necesario, supondría una tautología u obviedad, obviándose la institución de la caducidad.

2º Infracción del art. 12.1.a) respecto a la fijación del día final de la suspensión del plazo, cuando se realiza un requerimiento de documentación a una pluralidad de interesados en procesos colectivos.

El cómputo, según el art. 12.1.a) RDC, debe realizarse individualmente por cada interesado, adicionando los días naturales desde que se solicita la información, hasta que tal información es evacuada, o "en su defecto, durante el plazo concedido".

La Administración, por acuerdo de 29 de enero de 2015, notificado al recurrente el 3 de febrero de 2015 le requirió para que aportase información sobre cifra de volumen de negocios, indicando literalmente que tal suspensión era únicamente hasta que el requerimiento fuera evacuado, o en su defecto por 10 días como máximo, como ordena el art. 12.1.a) RDC.

La entidad recurrente evacuó el requerimiento el día 13 de febrero de 2015 de manera que para el recurrente el plazo de duración del procedimiento debería ampliarse en 10 días (desde el 3 de febrero de 2015 en que se le notifica el requerimiento de información hasta el 13 de febrero de 2015 en que se aporta la misma por mi patrocinado), como ordena el art. 12.1.a) RDC.

Por ello, si se admite la suspensión derivada del art. 37.1.a) LDC, a efectos meramente dialécticos, el plazo de duración del expediente sería de 18 meses y 3 días.

No se puede extender el plazo de duración del expediente para esta parte más allá de tal fecha de resolución del incidente que motivó la suspensión (evacuar información), pues ello vulneraría tanto el literal del art. 12.1.a), como el art. 12.2 RDC.

3º Infracción del art. 12. 2 del Reglamento de Defensa de la Competencia.

La empresa recurrente impugna en este motivo la Orden de 20 de febrero de 2015 que ordenaba el levantamiento de la suspensión con efectos de 20 de febrero de 2015, por entender que resulta contraria al art. 12.2 del RDC y del art. 36 de la LDC.

La Sala de Competencia, por acuerdo de 29 de enero de 2015, acordó suspender el plazo máximo para resolver el expediente, pero a petición de tres entidades se amplió el plazo en cinco días más.

A juicio de la entidad recurrente, estamos ante una "pseudo ampliación" del plazo de suspensión desde 10 días a 17 días, a petición de tres administrados, pero la petición realizada por algunos no es generalizable a todos. Y es contraria al art. 12.2 del RDC ("2. Para el levantamiento de la suspensión del plazo máximo, el órgano competente de la Comisión Nacional de la Competencia deberá dictar un nuevo acuerdo en el que se determinará qué se entiende reanudado el cómputo del plazo desde el día siguiente al de la resolución del

incidente que dio lugar a la suspensión [...]"). Por tanto, si tal incidente consiste en aportar cierta información, no cabe extender arbitrariamente el plazo, pues ello es contrario a la seguridad jurídica y al hecho de que la caducidad es en sí irrenunciable y no disponible para el administrado.

Únicamente se dicta y acuerda la ampliación al amparo del art. 49 de la Ley 30/1992, entonces vigente, a favor de la representación letrada de tres concesionarios, y que únicamente existe una notificación precisamente dirigida a dicha letrada que representaba tres concesionarios, con lo que queda probado que jamás se notificó a esta parte esta ampliación y que, en ningún modo, debía afectar a la misma.

Sería injusto, por atentar al derecho de defensa y al de igualdad de trato que, si se concedió y notificó únicamente a terceros mayor plazo, discrecionalmente y al amparo del art. 49 de la Ley 30/1992), y estos terceros gozaron de más plazo para evacuar un requerimiento, ello pueda perjudicar a los que, como mi mandante, ni gozaron de más plazo, ni se les notificó el mismo. Es más, como se ha expuesto, mi mandante únicamente solicitó una ampliación de plazo a finales de julio de 2014 que fue denegada por motivos de celeridad del expediente, lo que ya de por sí implica una clara discriminación de unos frente a otros y es evidencia de la utilización, en suma, de la ampliación en fraude de ley, como expusimos en el motivo primero.

**CUARTO.** Por el Abogado del Estado se opone al recurso de casación.

1º Por lo que respecta a si la suspensión del plazo máximo de resolución prevista en el artículo 37.1.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia -LDC-, y en análogos términos por el artículo 42.5.a) de la Ley 30/1992 y el 22.1.a) de la Ley 39/2015) se refiere a documentos que no se pudieron recabar en el plazo ordinario, o si ampara también el requerimiento de actuaciones establecidas como obligatorias por las normas de competencia para el procedimiento sancionador, y que pudieron realizarse en el período ordinario.

La cuestión está resuelta desde la sentencia de la Sala de 6 de julio de 2020 (recurso 3721/2019), cuya doctrina confirman y reiteran las de 5 y 22 de octubre de 2020 ( RRCA/4034 y 4388/2019) con la siguiente doctrina:

"En respuesta a las cuestiones, que según el Auto de admisión, presentan interés casacional, ha de afirmarse que la posibilidad de suspender el plazo para resolver el expediente, prevista en el art. 37.1.a) de la LDC ("Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias, la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios [...]"), procede cuando se precise la aportación de documentos y otros elementos de juicio que resulten "necesarios" para dictar la resolución oportuna. Lo determinante no es la posibilidad de que los elementos probatorios pudieran haberse recabado antes sino que la información solicitada sea necesaria para dictar la resolución de fondo, y que la Administración no haya provocado esta situación de forma artificial persiguiendo una finalidad defraudatoria, cuestión que debe remitirse a la apreciación de las circunstancias concurrentes en cada caso y deberá resolver en función de su necesidad para dictar la resolución y la motivación de su reclamo".

2º En cuanto a la segunda las cuestiones planteadas, referida al cómputo del plazo de suspensión del procedimiento cuando existan varios interesados, el representante del Estado razona que existen diferentes supuestos: en el caso de la suspensión acordada al amparo del artículo 37.1.a) LDC y el 42.5.a) de la Ley 30/1992 y el 22.1.a) de la Ley 39/2015). Debiendo distinguirse entre el supuesto previsto en la Ley y el contenido del acuerdo de suspensión de los requisitos de forma necesarios para que la suspensión surta efectos.

Ello implica que, en un procedimiento con varios interesados, el requerimiento de subsanación o aportación documental respecto de cualquiera de ellos puede dar lugar a la suspensión del procedimiento respecto de todos los interesados. Porque con claridad los preceptos citados se refieren a un único procedimiento (plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución), luego la suspensión afectará a todos los interesados, siendo el supuesto de suspensión: Cuando deba requerirse a cualquier interesado, o sea que no tiene por qué requerirse a todos ellos. Cuestión distinta es que la suspensión esté justificada. Que, en este caso, además, está justificada como antes se ha señalado. Existiendo interrelación entre los requerimientos de información cursados a los distintos implicados, en la medida que es necesario para conocer la posición relativa de cada interesado dentro del sector afectado. Ya que de acuerdo con el artículo 64.1.b) LDC constituye un criterio para fijar las sanciones: La cuota de mercado de la empresa o empresas responsables. Y es efectivamente tenido en cuenta por la resolución sancionadora recurrida en instancia.

El supuesto de requerimiento de subsanación o aportación documental puede efectuarse sin necesidad de suspensión del procedimiento. Y en estos supuestos el efecto es análogo a la suspensión, pero solamente respecto al interesado requerido. En este sentido el artículo 44.2 Ley 30/1992 y el 25.2 Ley 39/2015:

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

El objeto de la suspensión es dar un tratamiento conjunto para todos los implicados en el procedimiento sancionador.

Respecto del plazo de duración de la suspensión será el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido. Si los requerimientos son a varios interesados el plazo de suspensión dependerá de la última notificación y el último cumplimiento. Si partimos que el requerimiento de subsanación o aportación debe ser simultáneo y no sucesivo (siguiendo el artículo 75.1 de la Ley 30/1992 y 72.1 de la Ley 39/2015: se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo). Lo que significa que no puede conocerse de antemano. Y que además el plazo de cumplimiento está sujeto a los posibles avatares de ampliación de plazo, a instancia del interesado requerido para el cumplimiento de la subsanación o aportación documental (como prevé el artículo 32.1 de la Ley 39/2015, y antes el 49.1 de la Ley 30/1992), e, incluso, a que la aportación documental se efectúe válidamente fuera de plazo ( artículo 73.3 de la Ley 39/2015 y 76.3 de la Ley 30/1992). Operando el plazo de suspensión equivalente al plazo concedido para cumplimentar el requerimiento solo en caso de falta de cumplimiento, aunque como se ha señalado el cumplimiento del requerimiento puede hacerse fuera de plazo.

Los requisitos formales de la suspensión requieren un acuerdo formal en los términos fijados en los artículos 37.1 LDC, 45.1 de la Ley 30/1992 y 222 de la Ley 39/2015.

La doctrina de la Sala contenida en las sentencias de 20 de diciembre de 2017 (rec. 1416/2015) y 22 de febrero de 2013 (rec. 4934/2009) no se refieren a la forma de computar el plazo de suspensión en los procedimientos sancionadores con varios interesados, sino a la concurrencia de defectos en la adopción del acuerdo de suspensión respecto a un interesado, interpretando el art. 12.5 del Reglamento de la LDC.

En el caso que nos ocupa, el requerimiento de información y la suspensión del procedimiento se efectuaron a todos los interesados.

Y la sentencia de 22 de febrero de 2013 se ocupa de un supuesto completamente distinto: en un procedimiento sancionador con varios interesados se notificó el acuerdo de ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento a algunos interesados después que el procedimiento hubiera caducado. Si bien a uno de los interesados sí se le notificó dentro del plazo máximo de duración del procedimiento su ampliación. Este último reclamó un trato similar que la sentencia niega analizando los artículos 44.2 y 49.1 de la Ley 30/1992.

Pero en este caso, no se trata de cómo se computa el plazo máximo de duración del procedimiento a efectos de la caducidad cuando existen varios interesados, sino el efecto de la suspensión del procedimiento sancionador que se extiende a todos los interesados, cumpliendo los requisitos legales.

3º La recurrente cuestiona en relación a la motivación de la suspensión que no basta que se diga en el acuerdo de suspensión que la información solicitada es un elemento de juicio necesario para resolver. Lo que a todas luces carece de fundamento, por cuanto el artículo 63.1 LDC establece como parámetro para cuantificar el importe de las multas: el volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa. Y las ventas de cada empresa en el sector afectado constituye un criterio para fijar las sanciones ( artículo 64.1.b) LDC): La cuota de mercado de la empresa o

empresas responsables.

También se queja de que se aplicó el artículo 49.1 Ley 30/1992 -hoy el artículo 32.1 Ley 39/2015- (que dice: La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados) que entiende que no puede ser de aplicación.

Una cosa es la suspensión y otra su plazo de duración. Y para conocer la duración habrá de estarse al cumplimiento del requerimiento por el interesado requerido.

La notificación del acuerdo de ampliación sólo debe efectuarse a los interesados que piden la ampliación, porque así lo dice el precepto. No a todos los interesados en el procedimiento -que no son terceros, por ser interesados-. Lo que por otra parte resultaría imposible, ya que la notificación de la ampliación del plazo debe ser anterior al vencimiento del plazo -si perjudica al notificado-

Además, la notificación del acuerdo de ampliación sí que se practica, aunque después del acuerdo, con la comunicación del levantamiento de la suspensión. No siendo necesaria la notificación del acuerdo de ampliación a persona distinta del destinatario para que surta efectos. Sin perjuicio de que luego pueda verificarse y controlarse la realidad y ajuste a derecho del cumplimiento del plazo legal en la realización del



requerimiento que da lugar a la suspensión del procedimiento. A los efectos de la validez de la suspensión acordada.

**QUINTO.** Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 19 de enero de 2021, continuando la deliberación el 9 de febrero, fechas en que se deliberó por vía telemática, conforme a lo previsto en el artículo 19.3 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** El representante legal de Adventure Center S.L., interpone recurso de casación contra la sentencia de 18 de julio de 2019, dictada por la Sección Sexta de la Ilma. Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (rec. 251/2015), en la que se estimaba estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha entidad contra la resolución de 5 de marzo de 2015, de la Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) -en el expediente sancionador "S/0487/13 Concesionarios Land Rover"- por la que se impuso a dicha empresa una sanción de multa de 256.460 euros.

**SEGUNDO.** Sobre la suspensión del procedimiento conforme al artículo 37.1.a de la Ley de Defensa de la Competencia.

El primero de los motivos de impugnación ya ha sido abordado en anteriores sentencias de este Tribunal Supremo. La STS nº 929/2020, de 6 de julio (rec. 3721/2019) y otras posteriores - STS nº 1258/2020, de 5 de octubre de 2020 (rec.4034/2019), STS nº 1389/2020, de 22 de octubre de 2020 (rec. 4388/2019), STS nº 1517/2020, de 12 de noviembre de 2020 (rec. 5250/2019) y STS nº 1561/2020, de 19 de noviembre de 2020 (rec. 5465/2019)-, analizaron la interpretación del art. 37.1.a) de la LDC a los efectos de determinar si la apertura del plazo extraordinario previsto en dicho precepto queda reservada para la reclamación de documentos necesarios y específicos del caso concreto, que no se pudieron recabar en el plazo ordinario, o si ampara también el requerimiento de actuaciones establecidas como obligatorias por las normas de competencia para el procedimiento sancionador, y que pudieron realizarse en el período ordinario.

En dichas sentencias dijimos y ahora reiteramos lo siguiente:

"El plazo para máximo para resolver el procedimiento sancionador por conductas restrictivas de la competencia es el de dieciocho meses desde la fecha del acuerdo de incoación ( artículo 36.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia).

Este plazo puede ser ampliado o suspendido, en los supuestos previstos en el artículo 37 de la Ley. Así, el artículo 37.1.a) prevé la posibilidad de suspender el plazo para resolver el expediente mediante resolución motivada "Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias, la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios [...]".

El Auto de admisión plantea si la apertura del plazo extraordinario del artículo 37.1.a) LDC queda reservada para la reclamación de documentos necesarios y específicos del caso concreto que no se pudieron recabar en el plazo ordinario, o si ampara también el requerimiento de actuaciones establecidas como obligatorias por las normas de competencia para el procedimiento sancionador, y que pudieron realizarse en el período ordinario. Cuestión que conecta con el primer motivo de impugnación, en el que se considera infringido el art. 37.1.a) de la LDC por entender que la suspensión del procedimiento queda reservada para la reclamación de documentos necesarios y específicos del caso concreto que no pudieron recabarse en el plazo ordinario, no amparando el requerimiento de documentos establecidos como obligatorios por las propias normas del procedimiento sancionador y que pudieron y debieron realizarse en el período legal ordinario de 18 meses.

Para dar respuesta a esta cuestión hemos de empezar por señalar que la previsión contenida en el artículo 37.1.a), no supone la ampliación extraordinaria del plazo para resolver el procedimiento, supuesto que está previsto en el artículo 37.4 de dicha norma.

La suspensión del curso del procedimiento, es algo distinto a la ampliación del plazo máximo en que puede resolverse, aunque ambas decisiones traigan como consecuencia el que se disponga de un margen más amplio para dictar la resolución de fondo. La suspensión del procedimiento implica que el plazo para resolver el expediente no corre mientras subsista la razón que justificó la suspensión. La norma establece diferentes supuestos que justifican esta suspensión, entre ellos, "Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias, la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios [...]".

La Ley no establece que este motivo de suspensión solo puede ser utilizado para reclamar documentos o actuaciones cuya necesidad se ha manifestado de forma inesperada y excepcional, excluyéndose aquellas



actuaciones que solicita información o la práctica de diligencias que normalmente son necesarias en la tramitación de este tipo de procedimientos pero que no han sido practicadas antes de la finalización del plazo ordinario para resolver. La suspensión, según dicho precepto, procede cuando se precise la aportación de documentos y otros elementos de juicio que resulten "necesarios" para dictar la resolución oportuna.

En este caso se requirió a las empresas investigadas para que aportaran sus volúmenes de negocios del año inmediatamente anterior al de la imposición de las sanciones. La CNMC necesitaba disponer del volumen de facturación del año inmediatamente anterior a la fecha de la resolución sancionadora para motivar la cuantía de la sanción, dado que el artículo 63.1.c de la Ley 15/2007, de la LDC 15/2007 establece como límite máximo de las sanciones que los órganos competentes pueden imponer a los agentes económicos, empresas y asociaciones "el 10 por ciento del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior.

Dado que la resolución sancionadora se dictó en el año 2015 necesitaba disponer del volumen de negocios correspondiente al 2014. Se trataba, por tanto, de una información relevante que resultaba necesaria para la imposición de la sanción.

Lo determinante de la licitud de los requerimientos y consiguiente suspensión no es la posibilidad de que los elementos probatorios pudieran haberse recabado antes sino que la información solicitada sea necesaria para dictar la resolución de fondo, y que la Administración no haya provocado esta situación de forma artificial persiguiendo una finalidad defraudatoria, cuestión que debe remitirse a la apreciación de las circunstancias concurrentes en cada caso y deberá resolver en función de su necesidad para dictar la resolución y la motivación de su reclamo.

En STS nº 650/2018, de 23 de abril de 2018 (recurso 608/2016) este Tribunal ha rechazado las suspensiones ficticias, aquellas que se utilizan "como un mero ardid para eludir la caducidad de un procedimiento concreto. Si así ocurre, la suspensión así acordada (y el plazo suspensivo que de ella deriva) habrá de considerarse fraudulenta y por tanto no impedirá la aplicación de la norma que se ha tratado de eludir (ex art. 6.4 CC), de forma que esa suspensión no podrá impedir la producción y declaración de la caducidad del expediente". Pero, en este caso, no existen elementos que permitan sostener que la información solicitada, y la consiguiente suspensión acordada, fuese fraudulenta por entender que tan solo trataba de alargar el plazo de resolución del procedimiento para evitar la caducidad del procedimiento.

La circunstancia de que tales documentos pudieron reclamarse antes es insuficiente para apreciar que la suspensión perseguía una finalidad ilegítima. A tal efecto, resulta relevante destacar que la Administración ya había solicitado antes y dentro del plazo ordinario de resolución la información relativa al volumen de ventas de las empresas implicadas correspondiente al ejercicio 2013, en la creencia de que la resolución se dictaría en el 2014, pero la prolongación de la fase de instrucción hasta el 29 de diciembre de 2014, debido a la progresiva complejidad de la causa y el número de empresas implicadas, conllevó que la resolución sancionadora se dictaría en el 2015, por lo que el volumen de negocios de dichas empresas correspondiente al 2013 ya no era relevante para imponer la sanción y se necesitaba la información correspondiente al ejercicio 2014. Es cierto que entre el 29 de diciembre de 2014 y el 6 de abril de 2015 se pudo solicitar dicha información, pero ese mero retraso no convierte esta solicitud en fraudulenta".

Por todo ello, y de conformidad con el criterio fijado en nuestra jurisprudencia procede desestimar este motivo, y, al igual que en dichas sentencias, se fija como doctrina jurisprudencial la siguiente: "que la posibilidad de suspender el plazo para resolver el expediente, prevista en el art. 37.1.a) de la LDC ("Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias, la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios [...]), procede cuando se precise la aportación de documentos y otros elementos de juicio que resulten "necesarios" para dictar la resolución oportuna. Lo determinante no es la posibilidad de que los elementos probatorios pudieran haberse recabado antes sino que la información solicitada sea necesaria para dictar la resolución de fondo, y que la Administración no haya provocado esta situación de forma artificial persiguiendo una finalidad defraudatoria, cuestión que debe remitirse a la apreciación de las circunstancias concurrentes en cada caso y deberá resolver en función de su necesidad para dictar la resolución y la motivación de su reclamo".

**CUARTO.** Sobre el computo del plazo de suspensión en los requerimientos de información dirigidos a una pluralidad de sujetos.

La entidad recurrente insiste en la caducidad del procedimiento sancionador aduciendo otros dos motivos distintos:

a) por un lado, plantea la cuestión relativa al día final del plazo de suspensión en los requerimientos dirigidos a varios afectados.



b) por otro, cuestiona que le afecte la ampliación del plazo de suspensión, acordada a petición de algunas empresas, al no haberle sido notificada.

Ambas cuestiones, aunque fundadas en razones diferentes, están íntimamente relacionadas entre sí. Su análisis exige partir de los siguientes hechos con relevancia para este caso:

El procedimiento se incoó el 29 de agosto de 2013 y la resolución que le puso fin se notificó a la empresa recurrente, según ella misma afirma, el 13 de marzo de 2015, por lo que entre una y otra fecha habría transcurrido 18 meses y 13 días, excediendo así el plazo máximo de duración de este tipo de procedimientos, fijado en 18 meses desde la fecha del acuerdo de incoación ( art. 36.1 de la LDC 15/2007, de 3 de julio).

La Sala de Competencia, por acuerdo de 29 de enero de 2015, notificado a la recurrente el 3 de febrero de 2015, decidió suspender el procedimiento desde el 3 de febrero de 2015, al requerir de las empresas afectadas, entre ellas a la empresa recurrente, para que aportasen información sobre la cifra de volumen de negocios, al amparo del art. 37.1.a).

La entidad recurrente evacuó el requerimiento el día 13 de febrero de 2015.

A petición de tres entidades se amplió el plazo en siete días más por Acuerdo de 10 de febrero de 2015 si bien dicha ampliación no fue notificada a la entidad hoy recurrente.

Por Acuerdo de 20 de febrero de 2015 se acordó levantar la suspensión para todos ellos desde el 20 de febrero de 2015.

Partiendo de estos datos, la sentencia de la Audiencia Nacional considera que no había transcurrido el plazo de caducidad del procedimiento si sumamos los 17 días naturales de suspensión (desde el 3 de febrero hasta el 20 de febrero de 2015) afirmando que "la fecha del levantamiento de la suspensión debe entenderse que es común para todos los implicados, tal y como refiere el art. 12.2 citado, al margen de la fecha concreta de cumplimiento del requerimiento por cada uno de los afectados. Si no se hiciera así, los periodos de suspensión serían diferentes para cada interesado, lo que resulta incompatible con el carácter único del procedimiento analizado".

Por el contrario, a juicio de la empresa recurrente, el procedimiento habría caducado por dos motivos:

a) por un lado, al entender que el plazo de suspensión en los requerimientos de información dirigidos a una pluralidad de afectados no es común para todos ellos, sino que su cómputo debe realizarse individualmente para cada interesado. Así, considera que tan solo puede tomarse como plazo añadido de suspensión, según el art. 12.1.a) RDC, los días naturales transcurridos desde que se solicita la información hasta que ésta es evacuada por cada uno de ellos, o en su defecto, durante el plazo concedido.

A tal efecto, invoca la doctrina fijada en la STS nº 2.057/2017, de 20 de diciembre (rec. 1416/2015) y STS de 22 de febrero de 2013 (rec. 4934/2009).

b) por otra parte, cuestiona la ampliación del incidente de suspensión. A tal efecto, impugna la Orden de 20 de febrero de 2015 que ordenaba el levantamiento de la suspensión con efectos de 20 de febrero de 2015, por entender que resulta contraria al art. 12.2 del RDC y al art. 36 de la LDC. A juicio de la entidad recurrente, estamos ante una "pseudo ampliación" del plazo de suspensión (de 10 a 17 días), a petición de tres afectados, sin que la petición realizada por algunos sea extensible a los demás. De modo que considera dicha ampliación contraria a lo dispuesto en el art. 12.2 del RDC.

La recurrente invoca la jurisprudencia fijada en la STS nº 2.057/2017, de 20 de diciembre (rec. 1416/2015) y la STS de 22 de febrero de 2013 (rec. 4934/2009). Y el propio Auto de admisión considera que sería procedente precisar la jurisprudencia de esta Sala, sentada en relación con el cómputo del plazo de la suspensión acordada en procedimientos únicos con múltiples interesados, a efectos de su eventual caducidad.

Procede, por tanto, analizar si la doctrina fijada en dichas sentencias resulta trasladable al supuesto que nos ocupa.

La STS nº 2.057/2017, de 20 de diciembre, aparece referida a un supuesto en el que se dirigió un requerimiento de información sobre el volumen de negocios a dos empresas, dejando al margen a una tercera al considerar que no era necesario que proporcionase dicha información por haberla aportado anteriormente.

La sentencia afirmó que:

"La cuestión debatida en el presente recurso es si en un procedimiento colectivo el plazo de caducidad ha de ser necesariamente común a todos los interesados, de forma que toda interrupción del mismo ha de aplicarse a todos ellos, o si bien el transcurso de dicho plazo puede separarse en función de las circunstancias que afecten a los diversos sujetos. La solución dada por la Sala de instancia sigue el criterio ya mantenido por esta



Sala en ocasiones anteriores en el sentido de que el plazo ha de computarse de forma individualizada y ha de rechazarse por tanto el motivo formulado por la Administración del Estado.

No puede sostenerse razonablemente, en efecto, que cualquier suspensión deba afectar necesariamente al cómputo del plazo de caducidad para todos los interesados en un procedimiento, cuando una interrupción puede estar determinada por circunstancias atinentes sólo a uno de ellos, incluso debido a la propia actuación del mismo en el procedimiento".

Ahora bien, estas consideraciones parten de las circunstancias concretas del caso enjuiciado en dicha sentencia en el que el requerimiento, y consiguientemente la interrupción, tan solo afectaba a algunas empresas y no a otras, que permanecieron al margen de la suspensión. Así se desprende claramente del propio texto de la misma en la que "[...] la suspensión que la Administración pretende aplicar a la empresa recurrente se debió a un requerimiento de información efectuado a las restantes empresas, pero no a ella, de forma que ni siquiera se le notificó dicha suspensión del procedimiento. Tal supuesto es uno de los numerosos que pueden concurrir en un procedimiento múltiple, como lo son cualquier trámite que afecte sólo a uno de los interesados o las dificultades que pueda haber en la notificación de la resolución a cualquiera de ellos, particularidades que imponen que, a los efectos de caducidad, necesariamente el plazo ha de computarse de manera individualizada, tal como ha hecho en autos la Sala de instancia".

En definitiva, en dicha sentencia no se fijó doctrina alguna sobre el cómputo del día final del plazo de suspensión en los requerimientos dirigidos a una pluralidad de afectados, sino que se trataba de analizar si la suspensión acordada para una o varias empresas, encaminado al cumplimiento de un determinado trámite que solo a ellas afectaba, debía implicar que el procedimiento quedase también suspendido para los restantes investigados a los que no se les dirigió requerimiento alguno.

Así mismo, la STS de 22 de febrero de 2013 aborda también un supuesto distinto al que nos ocupa: en un procedimiento sancionador con varios interesados el acuerdo de ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento se notificó a algunos interesados dentro de plazo, para otros la notificación se produjo después de que el procedimiento hubiera caducado. El procedimiento se declaró caducado para estos últimos y no para el primero, el cual reclamó un trato similar que la sentencia niega analizado los artículos 44.2 y 49.1 de la Ley 30/1992.

Por ello, la doctrina fijada en dichas sentencias no resulta aplicable a un supuesto, como el que nos ocupa, en el que la Administración dirige un requerimiento de información a varios afectados, notificando a todos ellos la suspensión del procedimiento y, tras ampliarse la suspensión acordada (a petición de varias empresas), se levantó la suspensión para todos ellos de forma conjunta.

Cuando se tramita un único procedimiento con una pluralidad de implicados, y se acuerda una suspensión que afecta a todos, tanto el inicio del plazo de suspensión como la finalización del mismo opera para ellos por igual, al margen de las vicisitudes individuales respecto al cumplimiento del requerimiento acordado. Lo contrario generaría una enorme disparidad respecto de los periodos de suspensión aplicables con la consiguiente incidencia en el plazo máximo de duración del procedimiento común, que traería como consecuencia una notable inseguridad jurídica en los procedimientos con una pluralidad de afectados. Es más, obligaría a dictar tantas resoluciones como afectados existiesen, impidiendo, o al menos dificultando seriamente, la tramitación conjunta de procedimientos sancionadores en los que existiese una pluralidad de empresas implicadas por conductas concertadas o conectadas entre sí.

Es cierto que el art. 12 en su apartado primero letra a) dispone que la suspensión del plazo máximo, en los supuestos previstos en el artículo 37.1.a) y b) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, lo será "por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, durante el plazo concedido". Pero esta previsión normativa debe entenderse referida a los requerimientos individuales, pues en los dirigidos a una pluralidad de sujetos, tal y como hemos señalado, el plazo de suspensión será común para todos los directamente afectados, con independencia del momento concreto en el que cada uno de ellos cumpla con lo solicitado. A tal efecto, resulta revelador lo dispuesto en el apartado segundo de este mismo precepto cuando se dispone que "Para el levantamiento de la suspensión del plazo máximo, el órgano competente de la Comisión Nacional de la Competencia deberá dictar un nuevo acuerdo en el que se determinará qué se entiende reanudado el cómputo del plazo desde el día siguiente al de la resolución del incidente que dio lugar a la suspensión y la nueva fecha del plazo máximo para resolver el procedimiento. Este acuerdo de levantamiento de la suspensión será igualmente notificado a los interesados".

La norma sitúa la reanudación del plazo "desde el día siguiente al de la resolución del incidente que dio lugar a la suspensión". Pues bien, la interpretación de lo que debe entenderse por "incidente" ya fue abordada por nuestra STS nº 813/2018 de 21 de mayo de 2018 (rec. 1354/2017) en la que afirmamos "el término "incidente" ha de entenderse referido a la causa o motivo que justificó la decisión de suspensión en el



procedimiento administrativo y que puede consistir en la petición de subsanación de deficiencias, la aportación de documentos o [...] la interposición de un recurso contencioso-administrativo".

En dicha sentencia añadíamos algo más con relevancia para el caso que nos ocupa, al señalarse que "[...] la Ley de Defensa de la Competencia, junto con establecer un plazo máximo de caducidad para resolver el procedimiento administrativo, permite suspender el transcurso del procedimiento, y por ende el cómputo del plazo para resolverlo, en diferentes supuestos, enumerados en el artículo 37. Los casos de suspensión contemplados en la norma son muy variados y comprenden diferentes diligencias o actuaciones que tienen como elemento común el que la autoridad competente, mediante resolución motivada, entiende que el procedimiento administrativo debe quedar paralizado durante el tiempo necesario para la práctica de una actuación, o mientras se toma una decisión, que puede tener incidencia en el procedimiento que se tramita y en la resolución de fondo que corresponda adoptar.

Es el órgano competente el que habrá de valorar la procedencia de dicha suspensión, pero una vez acordada el procedimiento queda suspendido, y el cómputo del plazo de caducidad interrumpido, hasta que se levante la suspensión, por entender que la actuación o diligencia que motivó dicha suspensión ya se ha producido o ya no resulta necesaria o posible".

En nuestro caso, el incidente que motivó la suspensión estaba referido a un requerimiento de información realizado a varias empresas, entre ellas la recurrente, para que facilitasen información y aportase los datos referidos a la cifra de volumen de negocios, por lo que la "resolución del incidente" debe situarse en el momento que se levantó la suspensión por haberse aportado dicha información por todos ellos.

Lo hasta ahora afirmado nos permite abordar el segundo de los alegatos en los que la empresa funda su pretensión de caducidad. Referido, en este caso, a la nulidad de la Orden de 20 de febrero de 2015, que ordenó el levantamiento de la suspensión con efectos de 20 de febrero de 2015.

Ya hemos destacado que el plazo concedido a las empresas para que aportasen información sobre el volumen de negocios resultó insuficiente para tres de ellas que solicitaron de la Administración que ampliase el plazo concedido siete días más. Y así se accedió por Acuerdo de 10 de febrero de 2015.

A juicio de la entidad recurrente, estamos ante una "pseudo ampliación" del plazo de suspensión de 10 a 17 días, a petición de tres administrados, que no es aplicable a los demás, no solo por lo ya expuesto en relación con el art. 12.1.a) sino también por resultar contrario a la previsión contenida en el art. 12.2 del Reglamento de Defensa de la Competencia. Considera que dicha ampliación se dicta al amparo del art. 49 de la Ley 30/1992, entonces vigente, a favor de la representación letrada de tres concesionarios, y que únicamente existe una notificación precisamente dirigida a dicha letrada que los representaba, pero la ampliación no se notificó a la empresa recurrente, por lo que no debe afectarle.

La posibilidad de que la Administración pueda ampliar los plazos con tal de que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y no se perjudican los derechos de terceros, está contemplada expresamente en el art. 32.1 de la Ley 39/2015, y antes de esta lo estaba en el 49.1 de la Ley 30/1992. Previsiones que resultan supletorias respecto de los procedimientos en materia de defensa de la competencia, tal y como dispone el art. 45 de la LDC.

El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados, así lo dispone el inciso final del art 32.1 de la Ley 39/2015, notificación que no consta se realizase a la empresa recurrente, pese a que era uno de los afectados por la suspensión. Ahora bien, esta irregularidad no implica que la ampliación acordada en este incidente de suspensión, no despliegue sus efectos para todos ellos pues, tal y como hemos señalado anteriormente, el plazo de suspensión y consiguientemente su ampliación es único para todos los afectados.

Tampoco puede entenderse que ello vulnere la previsión contenida en el art. 12.2 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, pues precisamente dicho precepto dispone que la reanudación del cómputo del plazo de duración máxima del procedimiento se fija en un nuevo acuerdo en el que "se determinará qué se entiende reanudado el cómputo del plazo desde el día siguiente al de la resolución del incidente que dio lugar a la suspensión y la nueva fecha del plazo máximo para resolver el procedimiento". Resolución que sí fue notificada a la empresa recurrente.

**QUINTO.** Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.

Así, dando respuesta a la primera de las cuestiones que presentaban interés casación ha de afirmarse, reiterando la STS nº 929/2020, de 6 de julio (rec. 3721/2019), que la posibilidad de suspender el plazo para resolver el expediente, prevista en el art. 37.1.a) de la LDC ("Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias, la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios [...]"),



procede cuando se precise la aportación de documentos y otros elementos de juicio que resulten "necesarios" para dictar la resolución oportuna. Lo determinante no es la posibilidad de que los elementos probatorios pudieran haberse recabado antes sino que la información solicitada sea necesaria para dictar la resolución de fondo, y que la Administración no haya provocado esta situación de forma artificial persiguiendo una finalidad defraudatoria, cuestión que debe remitirse a la apreciación de las circunstancias concurrentes en cada caso y deberá resolver en función de su necesidad para dictar la resolución y la motivación de su reclamo.

Respecto a la segunda de las cuestiones, consistente en precisar la jurisprudencia de esta Sala acerca del cómputo del plazo de la suspensión acordada en procedimientos únicos con múltiples interesados, a efectos de su eventual caducidad, debe concluirse que cuando se tramita un único procedimiento con una pluralidad de implicados, y se acuerda una suspensión que afecta a todos, tanto el inicio del plazo de suspensión, su ampliación y la finalización del mismo opera para todos por igual, al margen de las vicisitudes individuales respecto al cumplimiento del requerimiento acordado.

#### **SEXTO.** Costas

Por todo lo expuesto, procede desestimar el recurso de casación sin que haya lugar a imponer las costas causadas en casación al no apreciarse temeridad o mala fe ( art. 93.4 de la LJ) manteniendo el pronunciamiento de costas de la instancia.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico quinto:

Desestimar el recurso de casación interpuesto por Adventure Center S.L., contra la sentencia de 18 de julio de 2019 dictada por la Sección Sexta de la Ilma. Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (rec. 251/2015), en la que se estimaba estimar parcialmente el recurso contencioso- administrativo interpuesto por dicha entidad procesal contra la resolución de 5 de marzo de 2015, de la Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el expediente sancionador S/0487/13 Concesionarios Land Rover, por la que se impuso a dicha empresa una sanción de multa de 256.460 euros.

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

Así se acuerda y firma.