



Roj: **STS 4563/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:4563**

Id Cendoj: **28079130032016100410**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **17/10/2016**

Nº de Recurso: **1257/2016**

Nº de Resolución: **2241/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO - APELACION**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3857/2015,**
STS 4563/2016

SENTENCIA

En Madrid, a 17 de octubre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina registrado bajo el número 9/**1257/2016**, interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2015, que estimó el recurso contencioso-administrativo número 324/2013, formulado la representación procesal de la mercantil Limac Materiales de Construcción, S.L. contra la resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia de 23 de mayo de 2013, que le impuso una sanción de 110.398 euros, por la comisión de una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Ha sido parte recurrida la mercantil LIMAC MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, S.L., representada por la procuradora doña Marta López Barreda.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo número 324/2013, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia el 2 de noviembre de 2015, cuyo fallo dice literalmente:

« QUE DEBEMOS ESTIMAR el recurso interpuesto por la representación procesal de LIMAC MATERIALES DE LA CONSTRUCCIÓN S.L., contra la resolución de la CNC de fecha 23 de mayo de 2013 a la que la demanda se contrae, que anulamos por su disconformidad a derecho. Sin costas. » .

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó el Abogado del Estado recurso de casación para la unificación de doctrina, por escrito fechado el 22 de diciembre de 2015, en el que tras efectuar las alegaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« tenga por interpuesto en tiempo y forma el recurso de casación para unificación de doctrina, y previa su tramitación legal, con elevación de los autos al Tribunal Supremo, se dicte en su día sentencia estimatoria del mismo. » .

TERCERO.- La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional admitió a trámite el recurso de casación para unificación de doctrina, mediante diligencia de ordenación de 22 de febrero de 2016, en la que acordó, asimismo, entregar copia del escrito de interposición a LIMAC MATERIALES DE LA CONSTRUCCIÓN, S.L. para que formalice por escrito su oposición en el plazo de treinta días, evacuándose dicho trámite por la procuradora doña Marta López Barreda en escrito de 23 de marzo de 2016, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:



« que habiendo presentado este escrito, tenga a bien su admisión y por formulado, en tiempo y forma, escrito de oposición al recurso de casación y tras los trámites legales de rigor servirse remitir este recurso y procedimiento AL **TRIBUNAL SUPREMO A QUIEN SE LE SUPLICA** que en su momento dicte: A) Auto que inadmita el recurso de casación por la inexistencia de hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales en que se hubiere llegado a pronunciamiento distintos, o sea por la inexistencia de Sentencias de contraste. B) Subsidiariamente, dicte Sentencia que desestime de plano el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia de fecha dos de noviembre de dos mil quince, recaída en el recurso nº 324/2013 , con imposición de costas de este recurso al Abogado del Estado. » .

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de fecha 11 de abril de 2016, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, acordó elevar las actuaciones a este Tribunal Supremo, emplazándose a las partes para su comparecencia en el plazo de treinta días.

QUINTO.- Recibidas las actuaciones, y personada la parte recurrente, por providencia de fecha 12 de julio de 2016, se designó Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat y se señaló para votación y fallo el día 11 de octubre de 2016, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación para la unificación de doctrina.

El recurso de casación para la unificación de doctrina que enjuicamos, se interpone por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2015 , que estimó el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal de la mercantil LIMAC MATERIALES DE LA CONSTRUCCIÓN, S.L. contra la resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia de 23 de mayo de 2013, que le impuso una sanción de multa de 110.398 euros, por la comisión de una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007 , de 3 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

El recurso de casación para la unificación de doctrina se fundamenta en la alegación de que la sentencia recurrida contradice los criterios expuestos en las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2015 (RC 1667/2013), de 15 de junio de 2015 (RC 1407/2014) y de 22 de junio de 2015 (RC 2012/2013), en cuanto considera, con cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2015 , dictada en el recurso de casación 3454/2013 , que una vez transcurrido el dies ad quem originario en un procedimiento sancionador, las suspensiones que se acuerden no producirán efecto alguno a los efectos de la caducidad del procedimiento.

SEGUNDO.- Sobre la improsperabilidad del recurso de casación para la unificación de doctrina.

El recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2015 , no puede prosperar, en cuanto apreciamos, siguiendo los razonamientos expuestos en la precedente sentencia de 19 de septiembre de 2016, que resuelve el recurso de casación para la unificación de doctrina 1249/2016 , que no concurre el presupuesto de contradicción entre la sentencia recurrida y las sentencias invocadas de contraste, que resulta exigible para la viabilidad del recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 29/1998 , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En efecto, partiendo del hecho de que la controversia jurídica planteada por el Abogado del Estado ha sido ya resuelta en la de esta Sala de 26 de julio de 2016, recaída en el recurso de casación 3811/2015, hemos de señalar que, en lo que respecta al presente recurso de casación para la unificación de doctrina, la contradicción que aduce el Abogado del Estado entre la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional impugnada y las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo invocadas como sentencias de contraste, se refiere a la forma de realizar el 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 de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia , cuando concurren los supuestos de suspensión del plazo previstos por el artículo 37 del referido texto legal .

Sin embargo, no apreciamos discordancia entre los fallos objeto de contraste que se derive de la aplicación de la regulación de la tramitación del procedimiento sancionador, como exige el artículo 96 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa . Se advierte con meridiana claridad, que en ninguna de las sentencias de contraste se planteó la controversia relativa a la forma de computar el plazo máximo de 18 meses para resolver y notificar la resolución sancionadora en aquellos supuestos de suspensión del procedimiento, que es la cuestión que centraba la fundamentación jurídica del recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Abogado del Estado.



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 (FJ 5º) aceptó la existencia de tres períodos de suspensión, amparados por causa legal del artículo 37 LDC, los dos primeros de 78 días cada uno, y el tercero de 15 días, totalizando 171 días de suspensión.

Así, si se suman esos 171 días durante los que el plazo para resolver estuvo suspendido por causa legal, a la fecha final del plazo de 18 meses, que conforme hemos indicado fue el 10 de diciembre de 2012, se situaría la fecha final del plazo máximo para resolver y notificar la resolución en el día 30 de mayo de 2013, y como la resolución fue notificada el 27 de mayo de 2013, el plazo de caducidad no habría llegarse a completarse.

Sin embargo, la sentencia impugnada, aplicando el criterio que considera que estableció la sentencia de esta Sala de 15 de junio de 2015 (recurso 3454/2013), estimó que no pueden ser tomadas en consideración, a los efectos de determinar el plazo máximo de duración del procedimiento, las suspensiones acordadas con posterioridad al último día del plazo inicial.

En el procedimiento que nos ocupa se produjeron, según hemos visto, tres períodos de suspensión, de 78 días, 78 días y 15 días, respectivamente, y si bien los dos primeros transcurrieron entre el 18 de noviembre de 2011 y el 3 de febrero de 2012 y el 5 de julio de 2012 y 21 de septiembre de 2012, es decir, con anterioridad a la fecha final del plazo inicial (el 10 de diciembre de 2012), sin embargo, el tercer período de suspensión de 15 días de duración se inició por acuerdo de 29 de abril de 2013, de requerimiento de documentación a las empresas afectadas, y como dicho acuerdo es posterior al dies ad quem del plazo (recordemos, el 10 de diciembre de 2012), la sentencia impugnada decidió que el tiempo de 15 días de esta última suspensión no se podía adicionar a la indicada fecha final del plazo inicial, sino que la adición debía limitarse únicamente a los 156 días de las dos primeras suspensiones, lo que determina que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución se extendería hasta el 15 de mayo de 2013, por lo que cuando se notificó la resolución sancionadora, el 27 de mayo de 2013, el procedimiento sancionador habría excedido el plazo de caducidad de 18 meses.

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 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. 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, 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.

En suma, estimamos que en este supuesto no concurren los requisitos que según la doctrina jurisprudencial expuesta en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2004 (RC 292/2002), cuya fundamentación reproducimos en la sentencia de 21 de julio de 2009 (RC 507/2008), son exigibles para que sea viable la admisión y el enjuiciamiento del recurso de casación para la unificación de doctrina, al ser evidente que no existen coincidencias sustanciales en los supuestos de hecho contrapuestos en uno y otros procesos ni en la invocación de las disposiciones de la Ley de Defensa de la Competencia que fundaron la causa petendi en uno y otros recursos contencioso-administrativos que revelen la contradicción en los pronunciamientos y en el fondo de los fallos:

« [...] La introducción del recurso de casación para la unificación de doctrina en nuestro ordenamiento procesal administrativo se justifica por la finalidad de resolver las contradicciones apreciadas entre sentencias emanadas de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo con objeto de homogeneizar y armonizar los criterios jurisdiccionales divergentes mediante la creación de doctrina legal, función nuclear que tiene encomendada esta Sala del Tribunal Supremo para garantizar el principio de interpretación uniforme del ordenamiento jurídico estatal según establece del artículo 123 de la Constitución .

El recurso de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo vela, asimismo, por la preservación de intereses vinculados a la salvaguarda del derecho a la igualdad en la aplicación del Derecho, que se garantiza en el artículo 14 de la Constitución , y por servir de cauce jurisdiccional de protección de la Ley frente a interpretaciones erróneas de los órganos judiciales, sometidos al imperio de la Ley conforme establece el artículo 117 de la Carta Magna .

La finalidad del recurso de casación para la unificación de doctrina, es unificar doctrina divergente acerca de la aplicación e interpretación de las normas jurídicas en casos sustancialmente iguales, como advierte el Tribunal Supremo en las Sentencias de 9 de julio de 2001 y 17 de marzo de 2003 , lo que promueve que el juez casacional realice de modo preferente el juicio de relevancia de contradicción entre la sentencia objeto del recurso de casación y las sentencias confrontadas, alegadas por la parte recurrente, quedando relegado a un segundo plano el examen de la infracción del ordenamiento jurídico que se imputa a la sentencia recurrida, constituyendo un requisito para su admisión la concurrencia de las identidades subjetiva, objetiva y causal, determinantes de la existencia de contradicción entre las sentencias enfrentadas que se invocan.

Debe recordarse que el recurso de casación para la unificación de doctrina es un recurso con perfiles propios bien diferentes del recurso de casación ordinario, cuya finalidad, es la de corregir las contradicciones en que incurran las doctrinas opuestas que se sustenten en diferentes sentencias, - y respecto de las que se hayan cumplido las exigencias impuestas en el artículo 97.3 de la Ley Jurisdiccional -, sobre supuestos que guarden identidad sustancial entre sí, con el fin de asegurar la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento. De ahí se sigue, como consecuencia inexorable que, en tal sede, la conclusión a que llegue el Tribunal en la sentencia supuestamente contradictoria ha de ser respetada por este Tribunal Supremo mientras no se combata directamente a través de alguno de los motivos hábiles para ello, y, por supuesto, en el ámbito del recurso de casación ordinario, pero nunca en el presente, que tampoco permite remediar la presunta indefensión que por denegación de prueba se hubiere podido causar al recurrente.

En definitiva, este recurso es un remedio extraordinario arbitrado por el legislador para anular sentencias ilegales pero sólo si estuvieran en contradicción con otras de Tribunales homólogos o del Tribunal Supremo, por lo que la ilegalidad de la sentencia es condición necesaria pero no suficiente para la viabilidad de este recurso; puesto que, como recuerdan las sentencias de 25 y 31 de Marzo y 26 de Diciembre de 2.000 , la contradicción entre las sentencias ha de ser ontológica, esto es, derivada de dos proposiciones que, al propio tiempo, no pueden ser verdaderas o correctas jurídicamente hablando y falsas o contrarias a derecho, situación que ninguna analogía presenta con la de sentencias distintas o diferentes, pese a la identidad de planteamientos normativos y de hecho, por el, a su vez, distinto resultado probatorio o por la también distinta naturaleza que pudiera predicarse respecto de los supuestos planteados. La contradicción ha de resultar de las propias sentencias enfrentadas, tal y como aparecen redactadas, sin correcciones o modificaciones que pudieran derivar de una incorrecta concreción de los hechos o de una desviada apreciación probatoria que las mismas pudieran tener, en cuanto que respecto de las sentencias contradictorias de lo único que se dispone es de sus certificaciones, no de los autos, ni por tanto de las alegaciones y pruebas que en cada uno de los procesos a que pusieron fin se produjeron o se pudieron producir, como recuerda la sentencia de este Tribunal de 10 de Febrero de 2.001 .



Cabe concluir que para que pueda considerarse adecuadamente planteado el recurso de casación para la unificación de doctrina en congruencia con lo dispuesto en el artículo 96.1 de la Ley Jurisdiccional respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos, es preciso comprobar que se da de manera efectiva esa triple coincidencia sustancial de hechos, fundamentos y pretensiones. » .

En consecuencia con lo razonado, procede declarar no haber lugar al recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2015, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 324/2013 .

TERCERO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso a la parte recurrente.

A tenor del apartado tercero de dicho artículo 139 de la Ley jurisdiccional , la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , ha de satisfacer la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima total de cuatro mil euros, más IVA si procede, a la parte recurrida.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :
Primero.- Declarar no haber lugar al recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2015, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 324/2013 . **Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales** causadas en el presente recurso de casación para la unificación de doctrina a la parte recurrente, en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

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

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.