



Roj: **STS 4506/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:4506**

Id Cendoj: **28079130032016100400**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **11/10/2016**

Nº de Recurso: **1908/2016**

Nº de Resolución: **2188/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO - APELACION**

Ponente: **PEDRO JOSE YAGÜE GIL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 213/2016,**  
**STS 4506/2016**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 11 de octubre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina número 9/**1908/2016**, interpuesto por el Sr. Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado, contra la sentencia de 25 de enero 2016, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, en su recurso contencioso-administrativo número 566/2013, sobre infracciones de la Ley de Defensa de la Competencia, en el que ha intervenido como parte recurrida la entidad "Federación Valenciana de Empresarios del Transporte y la Logística", representada por el Procurador de los Tribunales D. Rafael Gamarra Megías.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pedro Jose Yague Gil

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictó sentencia el 25 de enero de 2016, cuyo fallo contiene los siguientes pronunciamientos:

«QUE DEBEMOS ESTIMAR el recurso interpuesto por el Procurador D. Rafael Gamarra Mejías, en nombre y representación de la "Federación Valenciana de Empresarios del Transporte y la Logística", contra la resolución de la Comisión Nacional de la Competencia de fecha 27 de septiembre de 2013 que impuso a la recurrente una sanción por importe de 200.000 €, (euros), resolución que anulamos por su disconformidad a derecho. Sin costas.»

**SEGUNDO.-** Notificada la sentencia, se presentó el 17 de marzo de 2016 escrito por la representación procesal de la Administración General del Estado, interponiendo recurso de casación para la unificación de doctrina, en el que formuló las alegaciones que estimó procedentes y solicitó a esta Sala que dicte en su día sentencia estimatoria del recurso.

**TERCERO.-** Admitido el recurso a trámite, se dio traslado a la parte recurrida para que formalizara su oposición, lo que verificó la representación procesal de la entidad "Federación Valenciana de Empresarios del Transporte y la Logística", por escrito de 9 de mayo de 2016, en el que solicitó a esta Sala la desestimación del recurso de casación para unificación de doctrina y la confirmación de la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con expresa imposición de las costas causadas.

**CUARTO.-** La Sra. Letrada de la Administración de Justicia de la Sala de instancia, en diligencia de ordenación de 23 de mayo de 2016, tuvo por evacuado el trámite de oposición al recurso de casación para la unificación de doctrina, acordando elevar las actuaciones y expediente a la Sala Tercera del Tribunal Supremo.



**QUINTO.-** Recibidas las actuaciones en esta Sala del Tribunal Supremo, y repartidas a esta Sección, se ordenó formar el rollo de Sala.

Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo del presente recurso la audiencia del día 4 de octubre de 2016, fecha en la que tal acto tuvo lugar.

**SEXTO.-** En la tramitación de este proceso no se han infringido las normas procesales esenciales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone por el Sr. Abogado del Estado el presente recurso de casación para la unificación de doctrina nº 9/**1908/2016** contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 25 de enero de 2016, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la "Federación Valenciana de Empresarios del Transporte y la Logística", ahora parte recurrida, contra la resolución de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), de 27 de septiembre de 2013 (expediente S/314/10, Puerto de Valencia).

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) y del artículo 101.1 del TFUE, consistente en que *"durante un largo periodo de tiempo, al menos desde 1998, una serie de operadores del Puerto de Valencia, con sus acciones han restringido la competencia efectiva en el mercado de transporte de contenedores por carretera procedentes o con destino a dicho puerto. Este conjunto de acciones se han dirigido a homogeneizar los precios del servicio, acordando aplicar los mismos precios de transporte por carretera y en otras prestaciones unidas al transporte e incluso de las indemnizaciones por paradas, así como la aplicación de forma coordinada de los incrementos del IPC o del gasóleo. Y para conseguirlo han establecido mecanismos de cierre de mercado para repartirse éste, restringiendo la oferta mediante la limitación de vehículos a los que se les permite entrar y prestar servicio en el puerto."*

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 seis ocasiones, y si bien las primeras tres (que totalizan 175 días) transcurrieron antes de la finalización del plazo inicial de caducidad, las tres últimas transcurrieron después de dicha finalización, por lo que la sentencia impugnada apreció la caducidad del procedimiento sancionador.

**SEGUNDO.-** El recurso de casación para la unificación de doctrina del Sr. 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 1407/2014).
- Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2015 (recurso 2012/2013).
- Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 2015 (recurso 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.

**TERCERO.-** 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 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...."*

**CUARTO.**- 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 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 Sr. 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 14 de junio de 2011 , por lo que el plazo máximo de 18 meses finalizaba inicialmente el 2 de octubre de 2013.

La sentencia impugnada (en su fundamento de Derecho quinto) aceptó la existencia de tres periodos de suspensión, que totalizaban 175 días, y ello porque se habían producido antes de la finalización del plazo inicial de caducidad. Pero no aceptó las tres suspensiones posteriores (que totalizaban 121 días), porque habían transcurrido después de la finalización de aquél plazo inicial. La suma de aquéllos 175 días al 14 de diciembre de 2012, llevaba el plazo de caducidad al 7 de junio de 2013, de forma que cuando se notificó la resolución sancionadora el día 2 de octubre 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 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 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 prueba, 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.

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 de la Ley Jurisdiccional 29/98 para la casación de unificación de doctrina, por lo que esta no puede prosperar.

**QUINTO.-** 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 €, más el IVA correspondiente, el importe máximo a reclamar por la parte recurrida 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 nº **1908/2016**, interpuesto por la Administración General del Estado, contra la sentencia de 25 de enero de 2016, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en su recurso contencioso-administrativo nº 566/2013 . E imponer a la parte aquí recurrente las costas de la casación, en los términos indicados 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.

D. Pedro Jose Yague Gil D. Eduardo Espin Templado D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat D. Eduardo Calvo Rojas D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech D. Jose Maria del Riego Valledor D. Diego Cordoba Castroverde  
**PUBLICACIÓN** .- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, lo que certifico.