



Roj: **STS 4746/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:4746**

Id Cendoj: **28079130032016100424**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **02/11/2016**

Nº de Recurso: **1907/2016**

Nº de Resolución: **2333/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3852/2015,**  
**STS 4746/2016**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 2 de noviembre de 2016

Esta Sala ha visto constituida su **sección tercera** por los magistrados al margen referenciados, el recurso de Casación para la Unificación de Doctrina número 1907/16, interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO representada por el Abogado del Estado contra la sentencia de fecha 2 de noviembre de 2015 dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso número 339/13 , sobre sanción de la CNC. No se ha personado ningún recurrido.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Maria Isabel Perello Domenech

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el procedimiento contencioso-administrativo número 339/13, seguido ante la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, SANEJAMENT I TUBERIES ALCON SL impugnaba la resolución de 23 de mayo de 2013 de la Comisión Nacional de la Competencia, por la que se le impuso una sanción de 74.296 euros de multa, en el expediente sancionador SAN/303/2010 Distribuidores de Saneamientos, incoado por la Dirección de Investigación con fecha 10 de junio de 2011 , por supuestas prácticas prohibidas en el art. 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC ), consistentes en la concertación de las condiciones comerciales relativas a la financiación de operaciones con pago aplazado, realizadas por varias empresas distribuidoras de saneamiento y fontanería.

La sentencia de 2 de noviembre de 2015 dictada por la Audiencia Nacional aborda entre otros el tema relativo a la caducidad del procedimiento al haber transcurrido más de dieciocho meses desde que se inició y hasta que se notificó la resolución que le puso fin, y termina con la siguiente parte dispositiva:

*" Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procurador de los Tribunales D<sup>a</sup> Carmen Cabezas Maya actuando en nombre y representación de "Sanejament i Tuberries Alcon 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 74.296 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. Sin hacer expresa imposición de costas."*

**SEGUNDO.-** Contra la mencionada sentencia, el Abogado del Estado, preparó recurso de casación para la unificación de doctrina mediante escrito de 22 de diciembre de 2015, en el que expuso los siguientes motivos de casación:



I).- Relación precisa y circunstanciada de la contradicción alegada, sometiendo a la decisión unificadora de la Sala la de determinar el cómputo del plazo de caducidad en los procedimientos sancionadores por infracciones previstas en la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia.

La sentencia recurrida considera con cita de la STS de 15 de junio de 2015, recurso de casación 3454/15 , 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, lo que en la práctica conlleva la imposibilidad del acuerdo de las citadas suspensiones.

Cita como sentencias de contraste, contradictorias con la recurrida:

- STS de 27 de octubre de 2015, recurso de casación 1667/2013 .

- STS de 15 de junio de 2015, recurso de casación 1407/2014 .

- STS de 22 de junio de 2015, recurso de casación 2012/2013 .

II).- De conformidad con el Art. 97.1 LJCA , invoca la infracción de los artículos 36.1 y 37 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia , así como los artículos 12 y 28.4 del Real Decreto 261/2008 .

Aporta la STS de 15 de junio de 2015, recurso de casación 3454/2013 , que ha servido de base para la sentencia dictada en el presente procedimiento.

Terminando por suplicar a la Sala, dicte sentencia estimatoria del recurso de casación para unificación de doctrina.

**TERCERO.-** Transcurrido el plazo concedido para oposición a Sanejament i Tuberies Alcón SL, sin que por el mismo se presentara escrito alguno, se procedió a elevar los autos y el expediente administrativo al Tribunal Supremo.

**CUARTO.-** Emplazadas las partes, la representación procesal del Abogado del Estado compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, sin que se personara ningún recurrido, y recibidas las actuaciones procedentes de la Audiencia Nacional, quedaron pendientes de señalamiento.

Señalado para votación y fallo el día 27 de septiembre de 2016, se suspendió el señalamiento y se acordó su nueva deliberación para el 25 de octubre de 2016, junto con los recursos de casación 617/2016, 699/2016, 1047/2016, 1048/2016, 1281/2016, y **1907/2016**, fecha en que ha tenido lugar, con observancia de las disposiciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone por el Abogado del Estado el presente recurso de casación para la unificación de doctrina contra la sentencia de 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 SANEJAMENT I TUBERIES ALCON, SL, contra la resolución de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), de 23 de mayo de 2013 (S 0303/10).

La resolución de la CNC que acabamos de citar declaró acreditada la existencia de una infracción única y continuada de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), consistente en un cartel integrado por distribuidores de productos de saneamiento y fontanería, consistente en la fijación de condiciones comerciales relativas a precios, en los términos que detalla la resolución, en el que participaron 21 empresas, entre las que figuraba la recurrente en instancia SANEJAMENT I TUBERIES ALCON, SL, a la que impuso como autora de la conducta infractora una multa de 74.296 €.

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 períodos, y si bien los dos primeros periodos de suspensión -que totalizaron 156 días- transcurrieron antes del término del plazo inicial, en cambio el tercer período de suspensión -de 15 días- se produjo después de dicho momento, por lo que la sentencia impugnada apreció la caducidad del procedimiento sancionador.

**SEGUNDO .-** El recurso de casación para la unificación de doctrina del Abogado del Estado invoca tres sentencias de contraste, contradictorias 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 *dies ad quem* originario.

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 ).

**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.**- Sin perjuicio de que la cuestión sobre el cómputo del plazo de caducidad se ha resuelto en la STS nº 1988/2016, de 26 de julio de 2016 (rec.casación 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 .

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 y final del indicado plazo y los periodos de suspensión y la fecha de notificación, sin que dichos parámetros hayan sido cuestionados en los escritos de recurso y de oposición.

La fecha inicial considerado por la sentencia impugnada fue la de incoación del expediente sancionador, el 10 de junio de 2011 , y la fecha final el 10 de diciembre de 2012 , resultado de contar 18 meses desde el indicado *dies ad quo* .

La sentencia impugnada (FJ 3º) acepta la existencia de tres periodos de suspensión, amparados por causa legal del artículo 37 LDC , los dos primeros de 78 días cada una, y el tercero de 15 días, totalizando un total 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 para resolver 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 llegado 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 periodos 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 de 10 de diciembre de 2012, sin embargo, el tercer periodo 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 el 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 ninguna de las sentencias de contraste ni se planteó la cuestión, ni se efectuó pronunciamiento alguno sobre la forma del cómputo del plazo máximo de 18 meses para resolver y notificar la resolución en los supuestos de suspensión del procedimiento, que es la cuestión a que se refiere el recurso de casación para la unificación de doctrina, por lo que el mismo no puede prosperar, por falta de las identidades exigidas por el artículo 96 LJCA en los términos que antes hemos expuesto.

**QUINTO.-** No ha lugar a la condena en costas, al no haberse personado ningún recurrido.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Declaramos no haber lugar al presente recurso de casación para la unificación de doctrina nº **1907/2016**, 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 nº 339/2013. Sin costas.

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 por la Magistrada Ponente Excm. Sra. D<sup>a</sup>. María Isabel Perello Domenech, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.