



Roj: **STS 4329/2017 - ECLI:ES:TS:2017:4329**

Id Cendoj: **28079130032017100471**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **08/11/2017**

Nº de Recurso: **1421/2015**

Nº de Resolución: **1707/2017**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 1064/2015,**
STS 4329/2017

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.707/2017

Fecha de sentencia: 08/11/2017

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 1421/2015

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/10/2017

Ponente: Excm. Sra. D.^a Maria Isabel Perello Domenech

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

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

Transcrito por: BPM

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 1421/2015

Ponente: Excm. Sra. D.^a Maria Isabel Perello Domenech

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1707/2017

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Pedro Jose Yague Gil, presidente

D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. Maria Isabel Perello Domenech

D. Jose Maria del Riego Valledor

D. Angel Ramon Arozamena Laso

En Madrid, a 8 de noviembre de 2017.

Esta Sala ha visto constituida la sección tercera por los magistrados al margen referenciados, el recurso de casación número 1421/2015, interpuesto por el Abogado del Estado en representación de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, contra la sentencia de fecha 13 de marzo de 2015 dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso número 30/2012, sobre sanción de la CNC. Se ha personado como recurrido, el Procurador D. Anibal Bordallo Huidobro en representación de MONTESA HONDA SA.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Maria Isabel Perello Domenech.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El procedimiento contencioso-administrativo número 30/12, seguido ante la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, se interpuso por MONTESA HONDA SA, contra resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la **Competencia** de 28 de diciembre de 2011 en el expdte. sancionador S- 0154/09- MONTESA HONDA), incoado contra Montesa Honda SA, Soal Motos SL y Fester SL, Motor City SL y Motor SA, Elite Racing SL, Barral Moto SL, Motoledo SL y Extremoto Sportcycle SL. Se reprocha a la recurrente el haber establecido un acuerdo generalizado sobre los precios tanto con carácter horizontal (coordinación de competidores activos en el mismo nivel de mercado), como vertical (es el fabricante/importador el que actúa con capacidad de modificar los niveles propuestos e imponerlos a los concesionarios), y el haber establecido un mecanismo de control para el cumplimiento del acuerdo, exigiendo la remisión de todas las facturas.

En la resolución de 28 de diciembre de 2011, se acordó:

«Primero.- Declarar que Montesa Honda SA y las siguientes entidades ubicadas en Madrid, Toledo y Guadalajara:, han infringido el artículo 1.1 de la **Ley 15/2007**, de 3 de julio, de **Defensa** de la **Competencia**, al incurrir en un acuerdo colusorio descrito en el Fundamento de Derecho Tercero.

Segundo.- Imponer las siguientes sanciones como autores de la infracción declarada en esta resolución: a MONTESA HONDA SA 1.282.183 €, a (...)

Tercero.- Instar a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la **Competencia**, para que vigile el cumplimiento de esta resolución.»

SEGUNDO.- La Audiencia Nacional dictó sentencia de 13 de marzo de 2015 cuya parte dispositiva dice textualmente:

«Estimamos el recurso interpuesto y en consecuencia anulamos el acto impugnado. Se imponen las costas a la Administración demandada.»

TERCERO.- Contra la referida sentencia, la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO preparó recurso de casación, remitiéndose las actuaciones a este Tribunal de casación con emplazamiento de las partes. El Abogado del Estado se personó en tiempo y forma, y mediante su escrito de fecha 16 de julio de 2015, de interposición del recurso de casación, formuló los siguientes motivos de casación:

Primero.- Al amparo del art. 88.1.d) LJCA, por infracción de los arts. 37.1 de la **ley** de **Defensa** de la **Competencia** y 12.1.b) del Reglamento de **Defensa** de la **Competencia**. Cómputos de plazos de suspensión, que son erróneamente interpretados.

Segundo.- Al amparo del art. 88.1.d) LJCA, por infracción del art. 57.1 de la **Ley** 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Caducidad de los procedimientos.

Terminando por suplicar a la Sala, dicte sentencia casando la impugnada y resolviendo de conformidad con las pretensiones deducidas, con imposición de las costas procesales a la parte recurrida.

CUARTO.- Admitido a trámite el recurso de casación y dado traslado para oposición, la representación procesal de MONTESA HONDA SA, formuló oposición mediante escrito de 5 de noviembre de 2015, en el que solicitó se



dicte sentencia declarando la inadmisibilidad de los motivos del recurso de casación por las causas alegada, o subsidiariamente declare no haber lugar a casar la sentencia recurrida, con íntegra confirmación de la misma, todo ello con imposición de las costas a la recurrente. En el caso de que se case la sentencia recurrida, se resuelva con la estimación del recurso contencioso-administrativo.

QUINTO.- Se señaló para votación y fallo el día 24 de octubre de 2017 en que ha tenido lugar, con observancia de las disposiciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone por el Abogado del Estado recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 13 de marzo de 2015, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por «Montesa Honda S.A» contra la resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la **Competencia** de 28 de diciembre de 2015 (expediente S/154/09, Montesa Honda).

La resolución de la CNC citada declaró acreditada la existencia de una infracción única y continuada del artículo 1 de la **Ley de Defensa de la Competencia** (LDC), al incurrir en acuerdos colusorios para fijar el precio mínimo de motocicletas HONDA, ya sea al cliente final o a sus agentes comerciales en las provincias de Madrid, Guadalajara y Toledo.

Singularmente, en el pliego de concreción de hechos se deduce la existencia de los siguientes cárteles entre empresas competidoras, con el conocimiento o participación de su suministrador:

- 1) Un cártel formado en el año 2007 por los concesionarios SOAL y MOTOR CITY relativo al precio de venta final de las motocicletas Honda;
- 2) Un cártel formado en junio de 2008 por los concesionarios SOAL, MOTOR CITY, O2 HONDA, BARRAL, EXTREMOTO, MOTOLEDO y su suministrador MONTESA HONDA, relativo al precio de venta final y a los agentes de las motocicletas Honda de cilindrada igual o superior a 300 cc, en las provincias de Madrid, Guadalajara y Toledo; y
- 3) Un cártel formado en julio de 2009 por los concesionarios MOTOR CITY y O2 HONDA y su suministrador MONTESA HONDA, relativo al precio de venta a los agentes de las motocicletas Honda.

La CNMC califica finalmente los hechos como una infracción única y continuada, considerando a las diferentes empresas intervinientes responsables de una infracción del artículo 1 LDC. Respecto a la sociedad aquí recurrida, HONDA MONTESA, le impone una sanción de 1.282.183 Euros.

SEGUNDO .- La Sala de instancia estimó el recurso contencioso deducido por HONDA MONTESA al apreciar la caducidad del expediente sancionador. Aborda en el segundo fundamento jurídico de la Sentencia la alegación de caducidad del expediente invocada por la parte entonces actora, reseñando las fechas más relevantes a estos efectos y considera que la CNMC incurre en un error al acordar el 10 de octubre la suspensión de la tramitación del expediente con efectos del precedente día 6 de octubre. A partir de este supuesto error de la CNMC concluye que la tramitación y resolución del procedimiento sancionador había tenido una duración superior al plazo de 18 meses establecido en el artículo 36.1 de la **Ley 15/2007**, declarando la caducidad del procedimiento.

Los razonamientos de la sentencia impugnada son del siguiente tenor literal:

«[...] La primera cuestión que debe abordarse en este procedimiento es la relativa a la caducidad del expediente administrativo, tal y como lo propone la recurrente.

El examen del expediente administrativo, pone de manifiesto los siguientes hechos: Iniciado el procedimiento el 26 de abril de 2010, concluyó el 29 de diciembre de 2011 con la notificación al interesado de la resolución de terminación, cuando el plazo máximo de resolución había vencido el 26 de octubre de 2011, por lo que tuvo una duración real de 18 meses y 63 días.

No obstante, debe computarse como período de suspensión legítimo los 60 días naturales que discurren entre el 10 de octubre de 2011 y el 9 de diciembre siguiente, en los que se practicó y valoró una prueba documental que se declaró pertinente. Ello es así, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 37.1 e) de la **Ley 15/2007** y 12.1 b) del RD 261/2008, debiendo referirse a días naturales el cómputo de dichos plazos (art. 12.3 RD 261/2008).

En consecuencia, la tramitación y resolución del procedimiento ha tenido una duración de 18 meses y 3 días, superando por lo tanto el plazo de 18 meses establecido en el artículo 36.1 de la **Ley 15/2007**.



La CNC incurre en un error al acordar el 10 de octubre de 2011 la suspensión de la tramitación del procedimiento con fecha de efectos del 6 de octubre anterior.

Esta práctica contraviene lo dispuesto en los artículos 57. 1 y 3 de la **Ley 30/1992**, pues los actos administrativos producen sus efectos desde el momento en el que se dictan, siendo absolutamente excepcional la posibilidad de dictarlos con efectos retroactivos, ya que esos casos se limitan a los supuestos en que la retroacción de efectos sea favorable al interesado o cuando se dicten en sustitución de otros anulados. Pues bien, ninguno de los dos supuestos concurre en el presente caso, por lo que debemos fijar como fecha de efectos de la declaración de suspensión del plazo de tramitación, la del 10 de octubre de 2011.

El 10 de diciembre de 2011 se levantó la referida suspensión, tras la incorporación y valoración de la prueba practicada, según lo acordado por Resolución de 12 de diciembre, en la que se reitera que la fecha en que se acordó la suspensión fue el 10 de octubre (aunque, según la misma indica, con efectos del 6).

Así las cosas, es claro que la tramitación del procedimiento ha excedido los 18 meses legalmente previstos, concretándose el exceso, una vez descontados los 60 días de suspensión, en 3 días naturales, por lo que procede declarar la caducidad del procedimiento.»

TERCERO.- El recurso de casación del Abogado del Estado se articula en dos motivos acogidos al cauce del artículo 88.1.d) de la **Ley Jurisdiccional**. En el primero de los motivos el Abogado del Estado aduce que la sentencia recurrida infringe el artículo 37.1 de la **Ley 15/2007**, de 3 de julio, de **Defensa de la Competencia** (LDC), en relación con el artículo 12.1.b) del Reglamento de **Defensa de la Competencia** (aprobado por Real Decreto 261/2008). En el desarrollo argumental del motivo alega que el Consejo deliberó y falló el acuerdo sobre la práctica de la prueba o actuaciones complementarias el 5 de octubre de 2011, acordando la suspensión con efectos del día 6 de octubre de 2011, sí bien solo se documenta el día 10 de octubre de 2010. Continúa su alegato indicando que el acuerdo debe reputarse suspendido en la fecha en la que se adoptó el acuerdo y con arreglo a dicho cómputo, el expediente sancionador no habría caducado.

El segundo de los motivos de casación denuncia la quiebra del artículo 57.1 de la **Ley 30/1992**, de 26 de noviembre (LRJCA), pues considera que no tiene lugar en este caso la retroacción de los efectos de un acto administrativo a un momento anterior al de la fecha en que se dicta, sino que únicamente existe una diferencia debido a los días transcurridos desde la fecha de adopción del acuerdo hasta que se documenta y afirma que la interpretación de la Audiencia Nacional vinculando la cuestión a un supuesto de retroactividad resulta incorrecta y contraria al precepto invocado.

CUARTO. - Abordaremos de forma conjunta los dos motivos de casación, en los que el Abogado del Estado sostiene que la sentencia recurrida infringe el artículo 37 de la **Ley 15/2007**, de 3 de julio, de **Defensa de la Competencia** (LDC), en relación con el 12.1 del RDC, y el artículo 57 de la **Ley 30/1992**, de 26 de noviembre (LRJCA). En ambos motivos considera el Abogado del Estado que la Sala de instancia incurrió en una interpretación errónea de los plazos de caducidad del expediente sancionador.

Como hemos expuesto, la Sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional declara que la CNMC incurrió en «un error» al acordar en fecha de 10 de octubre de 2011 -con efectos desde el 6 de octubre de 2011- la suspensión del plazo máximo para resolver el expediente durante el tiempo necesario para la incorporación -incluida la valoración de los interesados- del resultado de la prueba practicada. Considera la Sala que no pueden computarse, a efectos de la suspensión del plazo máximo del procedimiento, los días que median entre el día en el que se adoptó el Acuerdo por la CNMC -que fija en el día 10 de octubre de 2011- y la fecha señalada en el acuerdo de suspensión -el día 6 de octubre de 2011- porque supone «dar efectos retroactivos» al acto que acordó la suspensión. Deduce la Sala de instancia que al no poder tener efectos retroactivos el Acuerdo de 10 de octubre de 2011 y no poder acudir a una fecha anterior, ha de considerarse que el 10 de octubre de 2011 se acordó la suspensión del plazo para resolver el expediente, para la incorporación y valoración de la prueba, con la consecuencia derivada que al haberse excedido en tres días dicho plazo máximo para tramitar y resolver, se había producido la caducidad del expediente sancionador.

Pues bien, no cabe acoger la interpretación propugnada por el Abogado del Estado que sostiene en el motivo casacional la existencia de un error en la fijación de las fechas en el cómputo de los plazos de caducidad, singularmente en la fecha del acuerdo de suspensión adoptado por la CNMC. El examen del Acuerdo controvertido que decreta la suspensión del procedimiento sancionador permite deducir que la fecha que en él se consigna es la considerada por el Tribunal de instancia, de 10 de octubre de 2011. Se trata de un acuerdo firmado por los vocales intervinientes de la CNMC en cuyo encabezamiento figura tal fecha a todos los efectos.



El Abogado del Estado reconociendo que esa es la fecha de documentación del Acuerdo de suspensión, considera no obstante, que la fecha válida es la de la sesión de la CNMC que adoptó el acuerdo, que -sostiene- fue el precedente día 5 de octubre.

Conviene poner de manifiesto que dicha cuestión no fue controvertida en la instancia, y la Audiencia Nacional no se pronuncia sobre tal divergencia en las fechas consideradas, pues el Abogado del Estado nada dijo sobre la discrepancia en la fecha en la instancia. Planteada como primer motivo de impugnación la alegación de caducidad por la representación de la mercantil HONDA MONTESA, el representante de la Administración ahora recurrente omitió cualquier consideración en el escrito de contestación a la demanda, y únicamente en sede casacional suscita de forma novedosa esta cuestión.

No obstante tal comportamiento procesal, el motivo tampoco puede ser acogido, dado que no se ha desvirtuado la corrección de la fecha de referencia. Así, aun cuando se indica que la fecha de la sesión de la CNMC tuvo lugar el día 5 de octubre de 2011, es lo cierto que, por un lado, en el expediente administrativo no figura ni la convocatoria de la sesión de la CNMC, ni el orden del día, ni tampoco se encuentra relacionada el Acta levantada por el Secretario correspondiente a la sesión del reseñado día. Por otro lado, en el Acuerdo de suspensión examinado consta en el encabezamiento la fecha del 10 de octubre de 2011 y así se refiere también en la resolución sancionadora, en cuyos antecedentes (apartado 18) se reconoce como fecha del acuerdo debatido el 10 de octubre, siendo este mismo día el que se notifica a la parte recurrente (folio 3657). Esto es, no existe en el expediente administrativo ninguna actuación documentada sobre la sesión de la CNMC del día 5 de octubre y es lo cierto que el acuerdo de suspensión controvertido únicamente se plasma y produce efectos frente a terceros, el día 10 de octubre siguiente, día en el que se comunica a la parte interesada.

Así pues, el Tribunal de instancia toma en consideración la única fecha en la que se dicta el Acuerdo que se desprende del expediente administrativo y acierta a distinguir entre la fecha del Acuerdo de suspensión, como hemos referido, con efectos *ad extra*, de día 10 de octubre, de la consignada a los efectos de la suspensión, que se fija en el precedente día 6 de octubre.

Pues, en este supuesto no cabe decretar la suspensión en fecha 10 de octubre y acudir a los efectos del cómputo de la caducidad a otra anterior -el 6 de octubre- debiendo de parificarse ambas fecha y efectos, en aras al principio de seguridad jurídica que preside la actuación de la Administración.

Como es sabido, el artículo 57.1 de la **Ley 30/1992** determina con carácter general la eficacia de los actos administrativos desde el momento en que se dictan y el apartado 3º del reseñado artículo 57 establece con carácter excepcional los supuestos de eficacia retroactiva de los actos de la Administración, entre los que no tiene cabida el aquí analizado. Y ello es conforme con lo dispuesto en los apartados b) y f) del artículo 12.1 del Reglamento de **Defensa de la Competencia**, que establece como criterio general, para los supuestos en que no haya regla específica, que la suspensión del cómputo del plazo se produzca desde «la fecha del Acuerdo de suspensión».

«Artículo 12. Cómputo de los plazos máximos de los procedimientos en casos de suspensión.

1. En caso de suspensión del plazo máximo, el órgano competente de la Comisión Nacional de la **Competencia** deberá adoptar un acuerdo en el que se señale la causa de la suspensión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 37 de la **Ley 15/2007**, de 3 de julio, entendiéndose suspendido el cómputo del plazo:

[...] b) En el supuesto previsto en el artículo 37.1.e) de la **Ley 15/2007**, de 3 de julio, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados de las pruebas o de actuaciones complementarias al expediente;

[...] f) En los demás supuestos del artículo 37 de la **Ley 15/2007**, se entenderá suspendido el cómputo del plazo desde la fecha del acuerdo de suspensión, que habrá de notificarse a los interesados.

En fin, deduciéndose del expediente administrativo que la única fecha de suspensión que figura en el expediente administrativo es la de 10 de octubre de 2011, que es la manejada por el Tribunal de instancia, no cabe sino confirmar la conclusión alcanzada en la sentencia que declara la caducidad del expediente sancionador, por el transcurso del plazo máximo para resolver específicamente previsto en la **Ley 15/2007**, de 3 de julio, de **Defensa de la Competencia**, lo que nos lleva a rechazar los motivos casacionales formulados por el Abogado del Estado.

QUINTO. - Al declararse no haber lugar al recurso de casación, procede condenar a la parte recurrente en las costas del mismo, de conformidad con el artículo 139.2 LJCA, si bien, la Sala haciendo uso de la facultad que le confiere el apartado tercero del citado precepto, limita en la cantidad de 4.000 € el importe máximo a reclamar por la recurra por todos los conceptos como costas procesales, (más el IVA si corresponde a la cantidad reclamada).

Vistos los preceptos citados, así como los artículos 86 a 95 de la **Ley** de esta Jurisdicción



FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. - NO HA LUGAR al recurso de casación número 1421/2015, interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, contra la sentencia de fecha 13 de marzo de 2015 dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso número 30/2012 , que confirmamos.

Segundo .- IMPONER , a la parte recurrente las costas de su recurso en los términos precisados en el último de los fundamentos de la sentencia.

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 Excm. Sra. Magistrada Ponente D^a. Maria Isabel Perello Domenech, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, lo que certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ