

## El Tribunal Supremo declara la irretroactividad de los criterios interpretativos en el derecho sancionador administrativo: análisis de la sentencia de 18 de octubre de 2024

Tona Raventós Ro

Menéndez & Asociados Abogados

Diario LA LEY, Nº 10645, Sección Comentarios de jurisprudencia, 16 de Enero de 2025, LA LEY

### ÍNDICE

[El Tribunal Supremo declara la irretroactividad de los criterios interpretativos en el derecho sancionador administrativo análisis de la sentencia de 18 de octubre de 2024](#)

[I. Introducción a la STS de 18 de octubre de 2024](#)

[II. Cambios en los criterios interpretativos tras la STS de 29 de enero de 2015](#)

[III. La cuestión de interés casacional: retroactividad y seguridad jurídica](#)

[IV. Conclusiones del Tribunal](#)

[V. Implicaciones de la sentencia: reforzando los principios del Estado de Derecho](#)

### Normativa comentada

*Constitución Española de 1978*

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 9

*L 15/2007 de 3 Jul. (Defensa de la Competencia)*

TÍTULO V. Del régimen sancionador

Artículo 63. Sanciones.

*L 16/1989 de 17 Jul. (defensa de la competencia)*

TITULO PRIMERO. De la libre competencia

CAPITULO PRIMERO. DE LOS ACUERDOS Y PRACTICAS RESTRICTIVAS O ABUSIVAS

SECCION SEGUNDA. De las sanciones

Artículo 10 *Multas sancionadoras.*

### Jurisprudencia comentada

*TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, S 1648/2024, 18 Oct. 2024 (Rec. 8113/2022)*

*TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, S, 29 Ene. 2015 (Rec. 2872/2013)*

*AN, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, S, 27 Jul. 2022 (Rec. 572/2016)*

### Comentarios

#### Resumen

La irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables constituye un principio fundamental en el marco de un Estado de Derecho, y queda consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española (CE). Este principio, en su dimensión vinculada al principio de legalidad que recoge el artículo 25, pretende garantizar los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y previsibilidad en la actuación administrativa.

El artículo 25 de la CE establece de forma inequívoca que nadie puede ser sancionado por actos que, en el momento de su comisión, no constituyan una infracción según las normas aplicables en aquel momento. No obstante, este principio no se limita únicamente a la definición del hecho infractor, sino que se extiende a la aplicación de las disposiciones sancionadoras en su integridad, tal y como se desprende del artículo 26 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).



### I. Introducción a la STS de 18 de octubre de 2024

En su reciente sentencia de 18 de octubre de 2024 (rec. 8113/2022 (LA LEY 299656/2024)), el Tribunal Supremo analiza un caso donde la controversia no radica en la retroactividad de una disposición normativa en sentido estricto, ya que la disposición aplicada estaba vigente, sino que se centra en si un criterio de interpretación jurisprudencial desarrollado con posterioridad a los hechos puede aplicarse retroactivamente para agravar la sanción impuesta.

El objeto del litigio, referido al cálculo de la multa impuesta por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), se basa en que la metodología aplicada, si bien encuentra su origen en el artículo 10 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (LA LEY 1856/1989), vigente al momento de los hechos, fue interpretado posteriormente por la jurisprudencia de forma que resulta más gravosa para el administrado.

Dicho artículo, en su apartado primero, prevé que la cuantía de las sanciones pueda ser incrementada hasta el 10% del volumen de ventas correspondiente al ejercicio económico inmediatamente anterior a la resolución del Tribunal. Este término —volumen de ventas— plantea el problema interpretativo de si hace referencia al volumen total, esto es, incluyendo todas las actividades económicas de la empresa infractora, o si se limita al ámbito de actividad económica de la empresa en el que se ha producido la infracción. Es decir, si solamente deben incluirse las ventas de la rama de actividad que haya sido afectada, directa o indirectamente, por la infracción que se sanciona.

Esta última opción constituía la práctica administrativa más extendida por las autoridades de la competencia, en aplicación del principio de proporcionalidad de las sanciones, y quedó plasmada en la comunicación de la Comisión de 6 de febrero de 2009 sobre la cuantificación de las sanciones, que en el punto 10 de su apartado III, establece que «el importe básico se calculará como una proporción del volumen de ventas afectado por la infracción». Práctica que, además, había sido avalada por los Tribunales en numerosas ocasiones.

### II. Cambios en los criterios interpretativos tras la STS de 29 de enero de 2015

Con la entrada en vigor de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LA LEY 7240/2007), se cambia ligeramente la redacción del precepto para incluir de forma explícita el término «volumen de negocios total» en el artículo 63.1, que sustituye al artículo 10 de la antigua ley. Este cambio de paradigma se analiza en la sentencia de 29 de enero de 2015 (rec. 2872/2013 (LA LEY 599/2015)), donde el Tribunal Supremo parte de la consideración de que no corresponde a la CNMC ni a los Tribunales, sino al propio legislador, efectuar el juicio de proporcionalidad de las sanciones. Y partiendo de esta premisa de que compete al legislador decidir si el «volumen de negocios» sobre el que debe aplicarse el porcentaje máximo de la escala sancionadora corresponde al volumen global de ventas o solo a las afectadas por la infracción, el Tribunal concluye que:

*«Cuando el legislador de 2007 ha añadido de modo expreso el adjetivo "total" al sustantivo "volumen" que ya*

*figuraba, sin adjetivos, en el precepto análogo de la Ley anterior (así ha sucedido con el artículo 63.1 de la Ley 15/2007 (LA LEY 7240/2007) frente a la redacción del artículo 10.1 de la Ley 16/1989), lo que ha querido subrayar es que **la cifra de negocios que emplea como base del porcentaje no queda limitada a una parte, sino al "todo" de aquel volumen**»*

Por tanto, asentado este nuevo criterio interpretativo, resulta improcedente el cálculo de las sanciones conforme a las pautas sentadas en la Comunicación de 6 de febrero de 2009, que ahora deberá hacerse incluyendo todas las ventas de la empresa, tanto las afectadas como las no afectadas.

### III. La cuestión de interés casacional: retroactividad y seguridad jurídica

Pues bien, este nuevo criterio interpretativo es el que aplica la Audiencia Nacional en su sentencia de 27 de julio de 2022 (LA LEY 206215/2022), que posteriormente se impugna y da lugar a la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2024 (LA LEY 299656/2024) que aquí se analiza. En esta última resolución, se aborda **el delicado equilibrio entre la interpretación judicial evolutiva y el respeto a los principios de irretroactividad y legalidad en el ámbito del derecho sancionador administrativo**, puesto que las conductas anticompetitivas que dan lugar a la sanción ocurren con anterioridad a la adopción del nuevo criterio interpretativo.

Y es que la cuestión sometida a interés casacional es, precisamente, si puede aplicarse la metodología de cálculo diseñada como consecuencia de la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tras su sentencia de 29 de enero de 2015, para sancionar infracciones cometidas con anterioridad a la implantación de dicha metodología, en concreto, al considerar el volumen de negocios total de todas las actividades económicas de la empresa, como hizo la sentencia de instancia.

En este sentido, el Tribunal considera que la sentencia impugnada vulnera el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables, puesto que el criterio interpretativo aplicado no se había fijado en el momento de la comisión de la infracción, ni era previsible que así se hiciera, ya que contradice la práctica administrativa que venían aplicando las autoridades de la competencia.

### IV. Conclusiones del Tribunal

El Tribunal concluye que la Sala de instancia no puede introducir un nuevo criterio interpretativo que equipare el término «volumen de ventas» del art. 10 de la Ley 16/1989 (LA LEY 1856/1989), al concepto de «volumen de negocios total» que recoge el art. 63 de la Ley 15/2007 (LA LEY 7240/2007), y que el método de cálculo que surge del nuevo criterio interpretativo solo puede aplicarse a conductas ocurridas con posterioridad a la entrada en vigor de esta última ley, en vista de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. El objetivo de estos principios no es otro que permitir a las potenciales personas responsables prever, en términos razonables, cuáles son las consecuencias derivadas de una conducta o de un comportamiento ilícitos, lo que lleva al Tribunal a fijar como doctrina jurisprudencial que la CNMC no puede aplicar, para determinar la cuantía de la sanción, criterios jurisprudenciales interpretativos del art. 10 de la Ley 16/1989 (LA LEY 1856/1989), de forma sobrevenida, que no fueran previsibles ni en el momento de la comisión de conducta anticompetitiva ni al tiempo de adoptarse la resolución sancionadora, siempre que supongan una agravación de la sanción impuesta.

### V. Implicaciones de la sentencia: reforzando los principios del Estado de Derecho

Esta sentencia refuerza de manera contundente el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 9.3 de la CE (LA LEY 2500/1978), pues va más allá de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras para invalidar también la aplicación retroactiva de los criterios interpretativos que agraven sanciones sobre hechos cometidos con anterioridad, extrapolando al ámbito administrativo el criterio asentado por el Tribunal Europeo de Derechos de Humanos en su sentencia de 21 de octubre de 2013, que pone de relieve que la práctica jurídica y la jurisprudencia forman parte del principio de legalidad penal.