

Id Cendoj: 28079130032006100201
 Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
 Sede: Madrid
 Sección: 3
 Nº de Recurso: 1707/2004
 Nº de Resolución:
 Procedimiento: CONTENCIOSO
 Ponente: FRANCISCO TRUJILLO MAMELY
 Tipo de Resolución: Sentencia

Voces:

- x SANCIONES EN MATERIA DE LIBRE COMPETENCIA x
- x FIJACIÓN DE PRECIOS DE VENTA x
- x CONDUCTAS PROHIBIDAS (COMPETENCIA) x
- x ACUSACIÓN (PROCEDIMIENTO SANCIONADOR) x
- x PRINCIPIOS (PROCEDIMIENTO SANCIONADOR) x
- x INSTRUCTOR (PROCEDIMIENTO SANCIONADOR) x
- x PRODUCTOS AGRÍCOLAS x

Resumen:

La Sala se remite a las sentencias dictadas en recursos análogos, interpuestos por empresas que fueron sancionadas por el Tribunal de Defensa de la Competencia por realizar la práctica restrictiva de la competencia consistente en haberse concertado para aplicar los mismos precios base e idénticas bonificaciones y penalizaciones por calidad de leche en las compras de leche de vaca realizadas con los ganaderos. Y añade que se han cumplido las exigencias del principio acusatorio porque la Administración informó a la recurrente de los hechos que constituían la acusación y de la sanción que podía serle impuesta, ya que si bien el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito administrativo está sujeto al principio de separación de poderes entre los órganos que instruyen y los que resuelven, ello ha de entenderse en términos adecuados a su naturaleza administrativa, por lo que no están sujetos a todas las garantías, más estrictas, que se exigen en los procesos penales.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a doce de Junio de dos mil seis.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación 1707 de 2004 interpuesto por la entidad INDUSTRIAS LACTEAS **ASTURIANAS**, S.A representada procesalmente por la Procuradora Doña Lydia Leiva Cavero, contra la sentencia dictada el día 17 de diciembre de 2003 por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 6ª) de la Audiencia Nacional, en el recurso número 754 de 1997 , que declaró ajustada a derecho la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) de 3 de junio de 1997 por la que se consideró acreditada la realización de una práctica restrictiva de la competencia prohibida en el *artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia* (LDC), por parte de 48 empresas, entre las que se encontraba la recurrente, y que consistió en haberse concertado para aplicar los mismos precios base e idénticas bonificaciones y penalizaciones por calidad de leche, en las compras de leche de vaca realizadas a los ganaderos.

En este recurso son partes recurridas, LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO, con la representación procesal que le es propia, y la entidad UNION DE PEQUEÑOS AGRICULTORES, actuando en su representación el Procurador de los Tribunales D. ROBERTO GRANIZO PALOMEQUE.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 17 de diciembre de 2003, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 6ª) de la Audiencia Nacional dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "

FALLAMOS: DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de Industrias Lácteas **Asturianas**, S.A., contra la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de 3 de junio de 1997, que declaramos ajustada a derecho en los extremos examinados.- Sin expresa imposición de costas "-.

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia, interpuso recurso de casación INDUSTRIAS LACTEAS **ASTURIANAS**, S.A., a través de su Procuradora Sra. LEIVA CAVERO, que lo formalizó por escrito en base a un único motivo de casación, formulado al amparo del *artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional*, por entender que la sentencia violaba la repetida interpretación que la Sala Tercera del Tribunal Supremo viene realizando en cuanto a los requisitos que deben cumplirse en el expediente administrativo sancionador para quedar satisfecho el derecho del expedientado a ser informado de la acusación, con fundamento, en última instancia, en el *artículo 24.2 de la Constitución* que consagra el derecho de defensa. Terminó suplicando a la Sala que se dictase sentencia estimándolo, y casando y anulando la recurrida, se declarase no ajustada a derecho la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 3 de junio de 1997, en lo que se refiere a la recurrente, imponiendo las costas de la instancia a la Administración.

TERCERO.- La ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO, a través del Sr. ABOGADO DEL ESTADO, y la entidad UNION DE PEQUEÑOS AGRICULTORES, y en su nombre el Procurador Sr. GRANIZO PALOMEQUE, en sus respectivas posiciones de partes recurridas, presentaron sendos escritos en los que formularon su oposición a los motivos de casación y finalmente suplicaron a la Sala que en su día se dictase sentencia desestimatoria del recurso interpuesto, confirmando íntegramente la recurrida e imponiendo las costas a la recurrente.-

CUARTO.- Posteriormente se acordó señalar para deliberación y fallo de este recurso el día 30 de mayo de 2006, que por necesidades del servicio hubo de ser suspendido el señalamiento y acordado nuevamente para el 6 de junio siguiente, en que han tenido lugar dichos actos procesales.-

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Trujillo Mamely, Magistrado de Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de este recurso de casación la sentencia dictada con fecha 17 de Diciembre de 2.003, por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en virtud de la cual se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la hoy recurrente contra el acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de 3 de Junio de 1.997, que le impuso la sanción de 74.000.000 pesetas (444.786,96 euros) por la realización de una practica restrictiva de la competencia prohibida por el *artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia*, consistente en haberse concertado (contra otras 47 empresas) para aplicar los mismos precios base e idénticas bonificaciones y penalizaciones por calidad de leche en las compras de leche de vaca realizadas con los ganaderos; intimando a la citada empresa para que en el futuro se abstenga de realizar tales prácticas; y ordenando la publicación a su costa de la parte dispositiva de la resolución en el BOE, en uno de los diarios de ámbito nacional y en el de mayor circulación de la provincia donde tenga su domicilio la empresa sancionada.

La sentencia impugnada razonó, en lo que es de interés a los fines de este recurso de casación, que:

[...] "La empresa recurrente considera que la Administración ha violado el principio acusatorio formal al no limitarse el conocimiento del TDC a los hechos objeto de la propuesta del TDC.

Basta examinar el expediente administrativo instruido por el SDC para comprobar que lo anterior no es cierto. Desde el principio del expediente se aprecia un respeto absoluto del derecho a ser informado de la acusación, sin que se haya producido ninguna modificación de los hechos imputados.

En el Pliego de Concreción de Hechos (folios 2163 a 2169, Tomo IX, SDC) se relatan dos hechos que dieron lugar a la formulación de dos cargos. En lo que se refiere a la práctica contraria a la competencia del *artículo 1 a) LDC*, por la que resultaron sancionadas 48 empresas lácteas, entre ellas la demandante, se dice lo siguiente:

"De lo actuado en el presente expediente, resulta constatado que al menos en los meses de septiembre de 1991 a mayo de 1992, 49 entidades demandantes de leche de vaca para la elaboración de sus productos han aplicado mes a mes idénticos precios base..."

"De los hechos anteriormente expuestos se deduce un comportamiento armónico que no puede ser explicado como una respuesta independiente dado el número y las diferentes características empresariales

de las industrial lácteas que han practicado dichos precios base y determinados porcentajes según calidad del producto..."

"...la fijación idéntica y simultánea del precio base de la leche y de las bonificaciones y/o descuentos según calidad acontecida al menos desde septiembre de 1991 a mayo de 1992... ha desembocado en una práctica concertada..."

Al formular los cargos, la Instructora indica como cargo segundo:

"Al menos 49 Entidades demandantes de leche de vaca para la elaboración de sus productos incurrir en prácticas prohibidas por la *Ley 16/1989 de 17 de julio en su artículo 1 a ...*"

"De esta conducta se consideran responsables las siguientes entidades... Industrias Lácteas **Asturias**, S.A... (citada junto a otras 48 empresas lácteas)".

Y en el Informe Propuesta elaborado por el SDC al finalizar el expediente (folios 3217 a 3242, Tomo XII, del SDC), conforme a lo establecido por el *artículo 37.3 LDC*, se vuelven a imputar a las empresas afectadas, con igual detalle y minuciosidad, la realización de una práctica prohibida por el *artículo 1 a) LDC*, consistente en concertarse las 48 empresas lácteas al fijar de forma idéntica y simultánea el precio base de la leche y de las bonificaciones y descuentos según su calidad.

No existe, por tanto, ninguna modificación entre los hechos imputados a la demandante por el SDC y los hechos que el TDC sanciona en la Resolución impugnada.

También alega la actora que desconocía la consecuencia punitiva que se podía derivar del expediente, pero si ello fue así, desde luego no es achacable a la actuación del SDC. En el Pliego de Concreción de Hechos se señala expresamente:

"En el caso de que, una vez concluida la fase de tramitación del presente expediente, el Tribunal de Defensa de la Competencia declare que los hechos descritos constituyen efectivamente prácticas prohibidas, esas entidades podrán ser objeto de sanción pecuniaria o cualquier otra medida prevista en el *artículo 46 de la citada Ley 16/89 ...* " (el subrayado es nuestro) ".

Así pues, existe una referencia expresa en el Pliego de Concreción de Hechos, oportunamente notificado a la recurrente, acerca de las consecuencias que podían derivarse de la imputación, entre las que se incluía la posibilidad de imposición de una sanción pecuniaria prevista en la LDC "

SEGUNDO.- El recurso de casación se articula con base a un único motivo, al amparo del *apartado d) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional*, por entender que la sentencia impugnada viola la repetida interpretación de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en lo relativo a los requisitos que deben cumplirse en el procedimiento administrativo sancionador para entender satisfecho el derecho del expedientado a ser informado de la acusación, con fundamento en última instancia en el *artículo 24.2 de la Constitución* que consagra el derecho de defensa. Y, en concreto, sostiene que a lo largo del procedimiento administrativo se incumplió el requisito de informar a la expedientada (y también al resto de empresas) de la consecuencia punitiva que podía derivarse del procedimiento que se seguía; del quantum de la multa.

Conviene dejar constancia a la vista del contenido del motivo que se articula, que el recurso de casación, tal como de forma reiterada ha establecido esta Sala, lo que hace innecesaria la cita concreta de las sentencias que así lo han declarado, (aunque podrían citarse como más recientes las de 3 de Febrero y 12 de Marzo de 1.999, 26 de Enero, 4 y 14 de Marzo de 2.000, 26 de Febrero de 2.001 y 24 de Junio y 1 de Julio de 2.002), es un recurso extraordinario cuya finalidad no es otra que la de depurar la aplicación del derecho, tanto en el aspecto sustantivo como procesal, que haya realizado la sentencia de instancia, contribuyendo con ello a la satisfacción de los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación del ordenamiento jurídico mediante la doctrina que, de modo reiterado, establezca este Tribunal al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho, conforme al *artículo 1.6º del Código Civil*. No es, pues, como tantas veces se ha dicho un recurso ordinario, como el de apelación, que permite un nuevo y total examen del tema controvertido desde los puntos de vista fáctico y jurídico, sino un recurso que sólo indirectamente, a través del control de la aplicación del derecho que haya realizado el Tribunal " a quo ", resuelve el caso concreto controvertido, lo que supone, por un lado, que no puede ser suficiente el criterio del vencimiento para abrir la entrada a un recurso de casación como sucede en el ámbito de otros medios de impugnación de resoluciones judiciales, en concreto en la apelación y, por otro, que requiere una crítica de la sentencia que demuestre aquel error in iudicando o in procedendo, sin que

pueda quedar limitado en el ámbito del acto administrativo, pues es la sentencia y no aquel, el objeto de este recurso.

Pues bien, a la vista del motivo articulado eso es lo que en realidad se pretende en el mismo, que no es sino la exposición más en extenso de las argumentaciones de la instancia y a las que ya la Sala de Instancia dio respuesta clara y precisa en el Fundamento que hemos dejado transcrito.

TERCERO.- Por otro lado, este recurso es uno más de la serie de recursos análogos que las empresas sancionadas interpusieron contra la citada Resolución, varios de los cuales han sido ya resueltos por diversas sentencias de esta misma Sala y Sección. En concreto, nos referimos a las sentencias de 21 de Febrero dictadas en los Recursos de Casación 5.959 y 6.299 de 2.001, 1.451, 6.074 de 2.002, 1.989, 3.424, 3.754 y 5.695 de 2.003, sentencias de 5 de Abril y 18 de Mayo en los Recursos de Casación 2.630 de 2.003 y 6948 de 2.003, sentencias todas ellas del presente año y todas en sentido desestimatorio de los recursos contencioso-administrativos interpuestos y confirmatorios de la Resolución administrativa.

Procederá, pues, en aplicación del principio de unidad de doctrina, o, con expresión jurídicamente más precisa, del principio constitucional de igualdad en la aplicación judicial del derecho, reiterar las conclusiones que en tales sentencias hicimos, en la medida en que el planteamiento procesal del recurso coincide en buena parte con los argumentos entonces expuestos por los demás recurrentes en relación a la vulneración de los mandatos emanados del *artículo 24 de la Constitución*, y en especial al de proscripción de la indefensión, o a la inexistencia de prueba de cargo bastante; o a la no observancia en la tramitación del expediente administrativo de las garantías legalmente exigibles; o a la inclusión de las prácticas restrictivas llevadas a cabo en el supuesto de exclusión previsto en el *artículo 4.4 de la Ley 110/1963*; o a la inobservancia del principio de proporcionalidad, o de los límites que para la respuesta sancionadora resultan de lo dispuesto en el *artículo 28 de la Ley citada*; o a la falta de acreditación de que se hubiera derivado el daño a la economía nacional que se alega.

CUARTO.- Pues bien, en esas sentencias que acabamos de citar, hemos de recordar que hemos establecido que siendo cierto que el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito administrativo sancionador está sujeto también al principio de separación de poderes entre los órganos que instruyen y los que resuelven, ello ha de entenderse (según había afirmado este Tribunal Supremo, ratifica la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de Junio de 1.981 y asume la *Ley 30/1.992*) en los términos adecuados a la naturaleza administrativa, no judicial, de aquellos. Los procedimientos administrativos sancionadores no están sujetos a todas las garantías, más estrictas, que se requieren en los procesos penales de modo que, por ejemplo, no rigen para ellos las consecuencias del principio acusatorio en toda su extensión ni por lo que respecta a la aportación de pruebas ni a la calificación de los hechos.

Pues bien, a lo largo del procedimiento administrativo se advierte y pone de manifiesto por la sentencia de instancia - y se ratifica así, para desestimar la alegación hecha en el mismo sentido o bajo otro aspecto, en aquellos otros Recursos de Casación - que la mercantil hoy recurrente en casación fue oportunamente informada de que podía serle impuesta una sanción pecuniaria y cualquier otra de las medidas previstas en el *artículo 46 de la Ley 16/1.989, de Defensa de la Competencia*, por lo que no es cierto, como sostiene la parte, que la propuesta se limitase, en ese extremo de la determinación punitiva, a la frase "que se adopten los demás pronunciamientos que se prevén en el art. 46 para el supuesto de prácticas restrictivas", sino que se precisaba que podía serle impuesta una sanción pecuniaria y cualquiera otra de las medidas previstas en el artículo 46 citado; por lo que no podía ignorar las posibles consecuencias punitivas derivadas de la infracción que se le imputaba.

Si, como con razón dice el Sr. Abogado del Estado, pese a ello no fue consciente de esas consecuencias o no previó en ningún momento que pudiera serle impuesta de multa como, efectivamente lo fue, no debe imputar a la Administración actuante ni su falta de conocimiento ni su falta de previsión, sino a la decisión que adoptó, con mayor o menor acierto, de la forma de defenderse en el procedimiento administrativo. La Administración cumplió, así, con las prescripciones legales, informándole de los hechos que constituían la acusación y de la sanción, que podía serle impuesta dando con ello satisfacción en lo menester a las exigencias del principio acusatorio.

QUINTO.- Pues bien, eso es y no otra cosa lo que afirma la sentencia de instancia en el Fundamento Octavo que literalmente hemos recogido, en el que se hace referencia en el Pliego de cargos, oportunamente notificado a la recurrente, acerca de las consecuencias que podrían derivarse de la imputación. Desde ese mismo momento de la concreción de los hechos de esa imputación, la recurrente tenía conocimiento de la Resolución que, en su caso, podía adoptar en su día el Tribunal de Defensa de la Competencia que, como dispone el *artículo 46 citado de la Ley de Defensa de la Competencia* podía declarar entre otras: a) La existencia de prácticas o acuerdos prohibido. b) La imposición de multas. f)

Cualesquiera otras medidas que autorice la presente Ley.

En conclusión se puede afirmar que, contra lo sostenido en el motivo, se llevó con absoluto respeto el procedimiento administrativo y la sanción impuesta en este caso, en el ámbito del *artículo 10 de aquella Ley*

Con ello razonablemente se priva de base al motivo de casación en que el recurso se funda, por lo que ha de ser desestimado.

SEXTO.- De conformidad con el *art. 139.2 de la Ley Jurisdiccional*, procede la condena en costas del recurso a la parte recurrente, al no concurrir circunstancias que aconsejen su no imposición.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que declaramos no haber lugar y, por lo tanto, **DESESTIMAMOS** el presente recurso de casación nº 1.707/2.004, interpuesto por la Entidad INDUSTRIAS LACTEAS **ASTURIANAS**, S.A. contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en fecha 17 de Diciembre de 2.003, recaída en el recurso nº 754/1.997 ; con condena a la parte recurrente en las costas del mismo.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de esta Sala Excmo. Sr. D. Francisco Trujillo Mamely, todo lo cual yo, el Secretario, certifico.