

Id. Cendoj: 28079230062005100619
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 6
Nº de Resolución:
Fecha de Resolución: 25/11/2005
Nº de Recurso: 312/2003
Jurisdicción: Contencioso
Ponente: JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR
Procedimiento: CONTENCIOSO
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

Madrid, a veinticinco de noviembre de dos mil cinco.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante esta Sección Sexta de la Sala de lo

Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, y bajo el número 312/2003, se tramita, a

instancia de AUTOESCUELA 2000, S.A., MORENO S.L., ALBERT S.L., CIMA S.A., PINILLA S.L.

y PIDAL representadas por la Procuradora Dña. M^a Paloma García González, contra la Resolución

del Tribunal de Defensa de la Competencia, de fecha 4 de marzo de 2003 (expediente 532/2002),

sobre prácticas prohibidas, y en el que la Administración demandada ha estado representada y

defendida por el Sr. Abogado del Estado, siendo su cuantía euros la correspondiente a 1 multa de

4.000 euros, otra de 2000 euros y 4 multas de 1.000 euros cada una.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo por la representación procesal indicada, contra la resolución de referencia, mediante escrito de fecha 6 de mayo de 2003, y la Sala, por providencia de fecha 11 de junio de 2003, acordó tener por interpuesto el recurso y ordenó la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- Reclamado y recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del

mismo a la parte recurrente, para que en el plazo legal formulase escrito de demanda, haciéndolo en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, y suplicando lo que en su escrito de demanda consta literalmente.

Dentro del plazo legal, la Administración demandada formuló, a su vez, escrito de contestación a la demanda, oponiéndose a la pretensión de la actora y alegando lo que, a tal fin, estimó oportuno.

TERCERO.- No se solicitó el recibimiento del recurso a prueba, y evacuado el trámite de conclusiones, quedaron los autos conclusos y pendientes de votación y fallo, para lo que se acordó señalar el día 22 de noviembre de 2005.

CUARTO.- En la tramitación de la presente causa se han observado las prescripciones legales, previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en las demás disposiciones concordantes y supletorias de la misma.

Vistos, siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. José M^a del Riego Valledor.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo contra la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de fecha 4 de marzo de 2003, que en su parte dispositiva dice lo siguiente:

Primero. Declarar que en el presente expediente ha quedado acreditada la realización de una práctica restrictiva de la competencia, prohibida por el artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en prácticas concertadas para aplicar las mismas tarifas en la enseñanza para la obtención del permiso de conducir tipo B por autoescuelas de Coslada, en septiembre de 1997 y en enero de 1998, por las autoescuelas Albert SL, Cima SA, Moreno SL, Pinilla SL, Pidal y 2000 SA.

Se consideran autoras de dichas prácticas a las autoescuelas Albert SL, Cima SA, Moreno SL, Pinilla SL, Pidal y 2000 SA.

Segundo. Intimar a los titulares de estas autoescuelas, responsables de dichas prácticas, para que cesen en las mismas y se abstengan en el futuro de realizarlas de nuevo.

Tercero. Imponer a las autoras de las prácticas restrictivas las siguientes multas:

Cima SA.....4.000 euros

Moreno SL.....2.000 euros

Pidal.....1.000 euros

2000 SA.....1.000 euros

Pinilla SL.....1.000 euros

Albert SL.....1.000 euros

Cuarto. Ordenar la publicación, en el plazo de 2 meses, de la parte dispositiva de esta Resolución a costa de las autoescuelas sancionadas en el Boletín Oficial del Estado y en la sección de economía de un diario local y en otro de los diarios de mayor circulación de la Comunidad Autónoma de Madrid.

SEGUNDO.- La parte actora alega en su demanda: a) prescripción, b) caducidad, c) nulidad de actuaciones por haber sido recusado el instructor del expediente, d) falta de legitimación del SDC y TDC por haber pasado la competencia a la CA de Madrid, y e) falta de prueba de las prácticas concertadas e infracción de la presunción de inocencia.

El Abogado del Estado contesta que no se han cumplido los plazos exigibles para la prescripción y caducidad, deben rechazarse las alegaciones sobre defectos formales que no se justifican y las prácticas anticompetitivas han quedado acreditadas mediante numerosos indicios plenamente probados a través del expediente.

TERCERO.- La parte actora efectúa en primer término un grupo de alegaciones de carácter formal, en las que expone los defectos en los que incurrió la Administración en la tramitación del expediente sancionador, y deja para el final de la demanda las alegaciones sobre el fondo del asunto, mediante las que niega la comisión de la infracción por la que fue sancionado en la Resolución impugnada.

La primera alegación formal es la de caducidad del expediente. Es cierto que el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC) realizó una información reservada, durante la que encargó por Acuerdo de 15 de diciembre de 1997 (folios 43 y 44 del expediente del SDC) a la Dirección General de Comercio y Consumo una inspección, y solicitó de las autoescuelas denunciadas determinados datos, por Acuerdo de 4 de mayo de 1998 (folios 138 y 139 del expediente del SDC). Pero tal información reservada, expresamente prevista por el artículo 36.3 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), es una actuación anterior a la iniciación formal del expediente sancionador, que principia por providencia de incoación del procedimiento sancionador, con nombramiento de Instructor y Secretario, que en este caso fue dictada en fecha 21 de mayo de 1999 (folios 488 y 489 del expediente del SDC).

No cabe ninguna duda que la fecha a tomar en consideración para el cómputo de la caducidad del expediente en la fase ante el SDC es la fecha de la providencia de incoación del procedimiento, pues así resulta claramente del artículo 56 LDC, en la redacción dada por el artículo 100 de la ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que establece que el plazo máximo de duración de la fase del procedimiento sancionador que tiene lugar ante el servicio será de 18 meses "...a contar desde la incoación..." del mismo.

Así pues, el plazo de 18 meses de caducidad debe computarse desde el día 21 de mayo de 1999. Ahora bien, por disposición del mismo artículo 66.1 LDC, este plazo se interrumpirá en caso de interposición de los recursos administrativos contra actos del SDC previstos en el artículo 47 LDC, y en este caso se interpusieron por varias de las autoescuelas denunciadas recursos contra la providencia del SDC de 9 de junio de 2000 (folios 1600 y siguientes del expediente SDC). Por providencia de 6 de julio de 2000 (folio 1760 del expediente del SDC), oportunamente notificada a las autoescuelas interesadas, el Instructor acordó la interrupción del plazo de instrucción del expediente desde la interposición de los recursos, el 22 de junio de 2000, hasta su resolución por el TDC, lo que tuvo lugar por

auto de 12 de febrero de 2001, con entrada en el SDC el siguiente 15 de febrero de 2001, por lo que el Instructor en providencia de 22 de febrero de 2001 (folios 2071 y 2072 del expediente), también correctamente notificada a los interesados, acordó levantar la suspensión con efectos de la fecha de entrada en el SDC del auto del TDC. Se considera, por lo anterior, conforme a derecho la interrupción del plazo de tramitación del expediente ante el SDC desde el 22 de junio de 2000 hasta el 15 de febrero de 2001.

Antes de la finalización del plazo de 18 meses, que concluía el 16 de julio de 2001 contando con la interrupción a que acabamos de referirnos, el Director del SDC decidió por providencia de 19 de junio de 2001 (folio 2107 del expediente del SDC), la ampliación del plazo máximo de instrucción. Tal ampliación, también correctamente notificada a los interesados, es conforme a derecho, pues cumple las exigencias del artículo 42.6 de la ley 30/1002, de 26 de noviembre, de contener una motivación clara de las razones de la ampliación, que en este caso consistieron en el alto número de imputados, más de 80 autoescuelas de Alcalá de Henares, Alcorcón, Coslada y Getafe, y las dificultades para la notificación individual de los actos administrativos adoptados.

Finalmente, antes del vencimiento del plazo de la ampliación, el Instructor redactó su Informe- Propuesta con fecha 25 de febrero de 2002 (folios 2360 a 2382 del expediente del SDC), remitiendo las actuaciones al TDC, donde tuvieron entrada el 1 de marzo del 2003 (folio 1 del expediente del TDC).

CUARTO.- El artículo 12.1 LDC indica que las infracciones previstas en su texto prescriben a los 4 años, añadiendo el apartado 2 del mismo precepto que la prescripción se interrumpe por cualquier acto del TDC o SDC, con conocimiento formal del interesado, tendente a la investigación, instrucción o persecución de la infracción.

Como en este caso las prácticas anticompetitivas a que se refiere la Resolución del TDC impugnada se desarrollaron entre septiembre de 1997 y enero de 1998, no cabe duda que no llegó a completarse el plazo de prescripción de 4 años, porque fue interrumpido por la incoación del expediente sancionador por el SDC, que ya hemos indicado se efectuó por providencia de 21 de mayo de 1999, notificada correctamente a los interesados.

Por lo que se refiere a los defectos formales que invoca el demandante, relativos a la recusación efectuada del Instructor y Secretario del expediente, lo cierto es que en los escritos de recusación (folios 510 y siguientes del expediente del SDC) se invocan de forma genérica las causas de las letras a) y e) del artículo 28 de la ley 30/1992, y tras ser requeridas por el SDC para la concreción de las causas de recusación, las autoescuelas denunciadas expusieron como única causa de recusación (folios 715 y siguientes del expediente del SDC), la condición del Instructor y Secretarios de funcionarios al servicio de la Administración Pública, lo que evidentemente no constituye la causa de abstención a) y e), ni de ninguna de las otras letras del artículo 28 de la ley 30/1992, sino que al contrario, el artículo 31.1 LDC encomienda al SDC la instrucción de los expedientes por las conductas anticompetitivas previstas en la propia ley, de manera que la condición de funcionario adscrito al SDC es una causa determinante del nombramiento como Instructor y Secretario de los expedientes que ha de instruir el Servicio.

En cuanto a la falta de competencia del SDC y TDC para el conocimiento del presente caso, por haber pasado las competencias a la Comunidad de Madrid, tal alegación

debe rechazarse, pues lo cierto es que la Comunidad Autónoma de Madrid no asumió competencias en la materia que nos ocupa hasta la ley 6/2004, de 28 de diciembre, de creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, publicada en el BO de la Comunidad de Madrid número 310, de 30 de diciembre de 2004, y que entró en vigor el día siguiente de su publicación, como indica su disposición final quinta, es decir, mucho tiempo después de iniciado el expediente sancionador que ahora examinamos y también de dictada la Resolución impugnada del TDC.

QUINTO.- Alegan también los recurrentes la falta de prueba expresa o tácita de las prácticas concertadas.

Por el contrario, el TDC estima acreditada la concertación de precios a través de la prueba de indicios, que son los recogidos en la tabla que se incluye en el tercero de los hechos probados. Los indicios de dicha tabla, en lo que se refiere a las autoescuelas demandantes, consistieron en los datos sobre precios de matrícula, clases prácticas y fechas de aplicación que seguidamente se indican:

Autoescuela precio

matrícula (pts) precio clase práctica (pts) fecha de aplicación

Cima S.A. 25.000 3.000 01/09/97

Pidal 25.000 3.000 01/09/97

Albert 25.000 3.000 09/97

Moreno S.L. 25.000 3.000 07/10/97

Pinilla S.L. 25.000 3.000 18/11/97

Cima S.A. 30.000 3.100 01/01/98

Albert 30.000 3.100 01/98

Moreno S.L. 30.000 3.100 20/01/98

Pinilla 30.000 3.100 01/98

2000 S.A. 30.000 3.100 01/98

Comprobamos, entonces, que de las 6 autoescuelas sancionadas, 5 de ellas coincidieron en precios de matrícula y clases teóricas entre los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1997 y otras 5 de ellas coincidieron también en precios de matrícula y clases teóricas en enero de 1998. Únicamente 4 de las empresas sancionadas repitieron por dos veces la coincidencia en los precios, tanto en septiembre/noviembre de 1997 como en enero de 1998 (Cima, SA. Albert, Moreno SL y Pinilla), mientras que Pidal sólo coincidió en precios en septiembre/noviembre de 1997 y 2000 SA en enero de 1998.

Es importante, no obstante, contemplar estos datos en su contexto, que fue una investigación realizada sobre los precios de matrícula y de las clases (no sólo las

clases prácticas, sino también las teóricas, en las que no existe prueba alguna de coincidencia de precios) establecidos por más de 80 autoescuelas de las localidades de Alcalá de Henares, Alcorcón, Coslada y Getafe. La investigación comprendió el período de 15 meses entre enero de 1997 y marzo de 1998, si bien en algunos casos los datos aportados se refieren a períodos de tiempo superiores.

Los datos de la investigación se recogen en las tablas de los Anexos I, II y III de la Providencia del Instructor del expediente de 11 de julio de 2001 (folios 2162 a 2178 del expediente del SDC), por la que se propone el sobreseimiento respecto de algunas autoescuelas y se formula Pliego de Concreción de Hechos respecto de las que finalmente resultaron sancionadas. De acuerdo con dichos datos, existió coincidencia tanto en el precio de la matrícula (31.000 pesetas), como en el de la clase práctica (3.000 pesetas) en las autoescuelas Austria, Canal, Complutense, Corinto, Élite, RR. Católicos y Tabasco, todas ellas de Alcalá de Henares, igualmente coincidieron en los precios de la matrícula (29.000 pesetas) y en el de la clase práctica (2.900 pesetas), las autoescuelas Alardos, Alcorcón, Los Alpes, Apolo, Los Castillos, Cibeles, Ercina, Fuertes-Plaza, Galindo, Gredos, Her-ve, Iberia, Jesús Mayesi, Lozano y 5ª Avenida, todas en Alcorcón, y también existe coincidencia en los precios de la matrícula (10.000 pesetas) y la clase práctica (2.850 pesetas) entre las autoescuelas Abril, Amores, Castro, Cisanz, Gallego, General Palacios, Julio 81, Páez, Pimar, Rifé y Las Vegas, todas de Getafe.

SEXTO.- El Tribunal Supremo viene admitiendo en materia sancionadora por infracciones de las normas de defensa de la competencia, que el juicio de reprochabilidad se base en pruebas de indicios, si bien recuerda el TS, así por todas su sentencia de 26 de abril de 2005 (RJ 2005/3935), que tales pruebas indiciarias deben estar sometidas a un estricto control para ponderar su validez, derivando tal rigor en la valoración de las pruebas indiciaria en el derecho a la presunción de inocencia. Añade la STS que citamos que la racionalidad y solidez de la inferencia en que se sustenta la prueba indiciaria puede efectuarse tanto desde el canon de su lógica o cohesión, de modo que será irrazonable si los indicios acreditados no llevan naturalmente al hecho que se hace desprender de ellos o lo descartan, como desde el canon de su suficiencia o calidad concluyente, no siendo pues razonable cuando la inferencia sea excesivamente abierta, débil o imprecisa.

Esta debilidad de la inferencia es apreciada por la Sala en el presente caso, en el que coinciden en precios de matrícula y hora de clase práctica 5 autoescuelas en una única ocasión (y 4 de ellas en dos ocasiones), sobre un total de más de 80 autoescuelas de la Comunidad Autónoma de Madrid investigadas en sus precios a lo largo de 15 meses, en las que hubo continuas variaciones en los precios. Existe, por tanto, el único dato de la coincidencia de precios de 6 autoescuelas sobre más de 80, sin que se aporte ningún otro dato del tipo de reuniones entre ellas, contactos de sus directivos, circulares, instrucciones o recomendaciones de las asociaciones empresariales u otros sobre la coordinación entre ellas para fijar dicho precio idéntico. En suma, entiende la Sala que es algo abierta o débil la inferencia entre la identidad de precios de las autoescuelas y el acuerdo de concertación, y que no puede descartarse de forma tajante que esa coincidencia de precios, repetimos de únicamente 6 empresas sobre más de 80 investigadas, y limitada a 1 ó 2 ocasiones a lo largo de más de 15 meses, haya sido debida a razones distintas de la concertación.

SÉPTIMO.- La debilidad de la inferencia se refuerza por la falta de explicación sobre los motivos por los que las coincidencias de precios apreciadas entre las más de las 80 empresas investigadas, en unos casos no se consideran de entidad suficiente para

probar la conducta prohibida del artículo 1 LDC y en otras (en el caso de las 6 Autoescuelas sancionadas) se llega a la conclusión contraria. En efecto, hemos visto como en el Pliego de Concreción de Hechos de 11 de julio de 2001 el SDC llegó a la conclusión de que aplicando la prueba de conclusiones no puede establecerse que la similitud de precios existente en ocasiones entre las 80 autoescuelas imputadas sean producto de una práctica concertada, a pesar de que ya hemos visto que se trata de una coincidencia de precios de similar entidad a la que concurre en el caso de las 6 autoescuelas demandantes.

Las explicaciones y razonamientos que emplea el SDC para mantener que la coincidencia de precios en muchos de los casos de las autoescuelas investigadas no constituye prueba suficiente de la práctica concertada consistieron en que: a) los precios no se adoptaron simultáneamente, b) la facilidad para conocer los precios de las autoescuelas, expuestos muchas veces en el exterior de las autoescuelas y divulgados como reclamo publicitario, y c) el paralelismo en la conducta que supone el establecimiento de tarifas similares podría estar justificado por tratarse de una adaptación inteligente a la conducta de otros competidores. Y la Sala considera que dichas circunstancias, que el SDC considera presentes en el caso de las autoescuelas respecto de las que se sobreesayó el expediente sancionador, concurren también en el caso de las autoescuelas que resultaron sancionadas, sin que el Instructor del expediente haya puesto de manifiesto la existencia de circunstancias diferentes entre unas y otras, de entidad suficiente para justificar la diferencia de trato. En efecto, tampoco en el caso de las autoescuelas demandantes existe simultaneidad en el establecimiento de los precios en el período 9/97 a 11/97, y respecto de ellas también se puede sostener, con igual certidumbre al menos que respecto de las demás autoescuelas, que era fácil conocer sus precios y ellas el precio de las demás por la publicidad que de los mismos se hacía, y que el paralelismo de la conducta podía estar justificado por la misma adaptación inteligente a la conducta de otros competidores que realizaron las autoescuelas que no resultaron imputadas por el SDC.

Por las anteriores razones debemos consideramos que no está suficientemente acreditada la conducta imputada a las autoescuelas recurrentes, con estimación de su recurso contencioso administrativo y anulación de la Resolución impugnada.

OCTAVO.- No se aprecian méritos que determinen un especial pronunciamiento sobre costas, conforme a los criterios contenidos en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

FALLAMOS

En atención a lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha decidido:

ESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de AUTOESCUELA 2000 S.A., MORENO S.L., ALBERT S.L., CIMA S.A., PINILLA S.L. y PIDAL, contra la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de fecha 4 de marzo de 2003, que anulamos por ser contraria a derecho.

Sin expresa imposición de costas.

Notifíquese esta sentencia a las partes, indicando si es o no firme y, en su caso, los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y plazo para ello.

Así, por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen, a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.