

Id Cendoj: 28079230062003100157
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 6
Nº de Recurso: 0689 / 2000
Nº de Resolución:
Procedimiento: Recurso contencioso-administrativo
Ponente: CONCEPCION MONICA MONTERO ELENA
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

Madrid, a diez de octubre de dos mil tres.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido Colegio Oficial de Veterinarios de Ciudad Real, y en su nombre y representación el Procurador Sr. Dº Fernando Bermúdez de Castro Rosillo, frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de fecha 13 de abril de 2000, siendo Codemandada Dª Soledad y la cuantía del presente recurso de 12.020,24 euros.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Se interpone recurso contencioso administrativo por Colegio Oficial de Veterinarios de Ciudad Real, y en su nombre y representación el Procurador Sr. Dº Fernando Bermúdez de Castro Rosillo, frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de fecha 13 de abril de 2000, solicitando a la Sala, se declare la nulidad del acto impugnado.

SEGUNDO: Reclamado y recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte

recurrente para que en 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 el escrito de demanda consta literalmente.

Dentro de plazo legal la administración demandada formuló a su vez escrito de contestación a la demanda, oponiéndose a la pretensión de la actora y alegando a tal fin lo que estimó oportuno, e igualmente hizo la codemandada.

TERCERO: Habiéndose solicitado recibimiento a prueba, practicadas las declaradas pertinentes y evacuado el trámite de conclusiones, quedaron los autos conclusos y pendientes de votación y fallo, para lo que se acordó señalar el día treinta de septiembre de dos mil tres.

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

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Es objeto de impugnación en autos la Resolución del Tribunal de Defensa de la

Competencia de fecha 13 de abril de 2000, por la que se declara al Colegio Oficial de Veterinarios de Ciudad Real incurso en la conducta descrita en el artículo 1.1 de la Ley 16/1989, consistente en la realización sin cobertura legal de actos encaminados a limitar territorialmente la actividad profesional de los veterinarios. Como consecuencia de ello, intima al Colegio a cesar en la conducta y le impone una multa de dos millones de pesetas (doce mil veinte euros con veinticuatro céntimos)

SEGUNDO: El artículo 1.1 de la Ley 16/1989 por el que se sanciona a la actora, dispone: "Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir, el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional...", a continuación el precepto señala determinadas conductas, a título de ejemplo, constitutivas de la infracción anteriormente definida - que lo es con sustantividad propia con independencia de las conductas a continuación enumeradas, que suponen la concreción ejemplificativa de algunos de los supuestos que son subsumibles en el tipo infractor definido -.

La determinación del ajuste a la legalidad de la Resolución impugnada, parte del análisis de las siguientes cuestiones:

- A) Naturaleza de los Colegios Oficiales y de su actividad.
- B) Contenido y ejercicio de sus competencias.
- C) Alcance del artículo 2.1 de la Ley 16/1989.

TERCERO: Conforme al artículo 1 de la Ley de Colegios Profesionales, los Colegios Profesionales son corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Del contenido del precepto, se deduce claramente que los Colegios Profesionales se insertan dentro de la Administración Corporativa, tienen por ello encomendadas funciones al servicio del interés público, y en tal función actúan potestades exorbitantes propias de la Administración Pública. Ahora bien, junto a tal ejercicio de potestades exorbitantes, pueden ejercer otras funciones ajenas al interés público y a las que por Ley se les encomienda. Ello resulta evidente si atendemos al contenido del artículo 8.1 de la propia Ley, que somete a la jurisdicción contenciosa aquellos actos emanados de los Colegios Profesionales sujetos a Derecho Administrativo, lo que presupone la existencia de otros actos ajenos al Derecho Administrativo y por ello a las competencias exorbitantes propias de éste.

Con ello se concluye, que los Colegios Oficiales actúan como Administración Pública, y como entes privados; en el primer caso se le reconocen las potestades propias de tal Administración, en el segundo actúa como mero particular y en condiciones de igualdad con los restantes sujetos de Derecho. Ahora bien, antes de seguir con el análisis de la incidencia de las descritas posiciones de los Colegios en la tipificación de la conducta sancionada, es importante señalar que la dualidad que se expone en la actuación de la Administración Corporativa, se observa igualmente en la Administración Territorial e Institucional. La Administración Pública actúa sometida a Derecho Administrativo y en el ejercicio de potestades exorbitantes por éste reconocidas, pero también lo hace sometida a Derecho Privado y en la posición que cualquier sujeto privado de Derecho ocuparía en una relación jurídica - con independencia de determinados privilegios y limitaciones que se observan en tal posición dada la naturaleza del sujeto, pero que en absoluto pueden identificarse con el ejercicio de las potestades de imperio propias de la posición Pública -. Con tales precisiones nos adentramos en una de las cuestiones controvertidas en autos.

En esencia la cuestión conflictiva puede resumirse como sigue: la naturaleza pública y privada de la recurrente, justifican el sometimiento a la Ley de Defensa de la Competencia cuando actúan con sometimiento a Derecho Privado; o bien, el carácter de Administración Pública de los Colegios, actuando en ejercicio de las funciones que les viene atribuida por Ley, impide el sometimiento de estos a los preceptos de la Ley 16/1989.

Pues bien, lo esencial en la cuestión que se examina, no es determinar la naturaleza jurídica de la actora, sino determinar qué competencias actúan, esto es, debe establecerse si la conducta sancionada se siguió en ejercicio del imperio propio de la Administración, o bien las facultades actuadas quedaban fuera del Derecho Público, y ello, porque en el primer caso nos encontraríamos ante una habilitación legal que justificaría la conducta, aún siendo ésta subsumible en el tipo infractor. Podemos afirmar en un primer momento, que la Administración Pública, actuando como tal, no se encuentra sometida al principio de libre competencia - y ello dada la habilitación legal de las potestades actuadas y la posición de Derecho Público que ocupa -, pero otra cosa es cuando actúa sometida a Derecho Privado, como sujeto de Derecho privado, y al margen de la habilitación legal de potestades. Este supuesto se nos plantea, cuando la Administración

ejerce funciones que no le son propias como ente de Derecho Público revestido de imperio, esto es, cuando actúa al margen de la habilitación legal de potestades exorbitantes para el cumplimiento de sus fines. Tales circunstancias, son examinadas en la Resolución impugnada.

CUARTO: Con lo dicho hasta ahora, entramos en el examen de la segunda de las cuestiones enunciadas: naturaleza y alcance de las funciones públicas de los Colegios Profesionales. Es obvia la incidencia de tal extremo en el conflicto de autos: la afirmación de que el comportamiento de la recurrente lo fue en el ejercicio de funciones propias de su ámbito administrativo, nos llevaría a la ineludible conclusión, dado el principio de habilitación legal, de que opera el artículo 2 de la Ley 16/1989, y por ello que la conducta no podría ser sancionada ni prohibida por el Tribunal de Defensa de la Competencia. Pero si la actuación discutida se encuentra fuera del contenido de las funciones públicas, tal conducta carecería de la cobertura del precepto citado. Pues bien, el artículo 1 de la Ley de los Colegios Profesionales, determina como funciones propias de la Administración Corporativa profesional, la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación de las mismas y la defensa de los intereses profesionales. Tal precepto contiene la delimitación conceptual de las funciones públicas de los Colegios, y por ello a su luz han de interpretarse los contenidos de los preceptos que de una forma concreta reconocen facultades a los mismos.

Pues bien, en el presente caso el origen de la sanción se encuentra en la Circular 3/98, en la que se establecían los criterios para la selección de los veterinarios que habrían de hacer la campaña antirrábica de ese año, y en la que se establecía que los veterinarios actuarían solo en la provincia de Ciudad Real. La cobertura para tal decisión la establece el Colegio en las Ordenes de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de la Comunidad de Castilla La Mancha de 24 de abril de 1997 y 28 de abril de 1998, que autoriza a los Colegios Provinciales a fijar los criterios de selección de los veterinarios para la campaña antirrábica. Ahora bien, tal cobertura en cuanto a la fijación de criterios no supone que los mismos puedan ir contra las disposiciones de salvaguarda de la libre competencia - contenidas entre otras en la Ley 16/1989, norma de rango superior a las Ordenes -, y por ello los criterios establecidos han de respetar tales disposiciones en materia de libre competencia. La limitación territorial establecida en la circular antes citada, constituye la infracción definida en el artículo 1.1. c) de la Ley 16/1989, sin que exista norma legal alguna que la autorice.

Sin embargo, de las argumentaciones vertidas en la demanda, parece deducirse que el colegio actor entendió que tal medida era ajustada a las exigencias de una eficaz prestación del servicio y un reparto equitativo entre los veterinarios, y por ello, aunque expresamente no se señale, amparadas en las facultades de ordenación profesional. Ahora bien, de la prueba practicada resulta que ningún problema de eficacia se plantea - las campañas de Toledo y Ciudad Real no coincidían temporalmente -, en el desarrollo de las tareas propias de la campaña de vacunación en ambas ciudades, y sobre todo porque tal cuestión de eficacia habría de determinarse en cada caso concreto y no en una circular de carácter general que lo que establecía era una prohibición absoluta de participar en más campañas que la de la propia provincia. Por otra parte, nunca puede entenderse como reparto equitativo la limitación territorial de la actividad, si bien tal reparto puede responder a criterios objetivos, nunca estos pueden vulnerar la libre competencia, en la que se incluye la prestación del servicio en cualquier parte del territorio nacional sin más limitaciones que las impuestas por Ley.

QUINTO: En cuanto a la proporcionalidad de la sanción impuesta considera el recurrente que es excesiva atendiendo al escaso perjuicio causado y la inexistencia de dolo o negligencia. En primer lugar hemos de afirmar la concurrencia de negligencia, al menos, pues el Colegio tenía la obligación y posibilidad de conocer los límites que la libre competencia determina en su actuación muy especialmente contenidos en el artículo 5.2 de la Ley 7/1997. Si bien es cierto, que la responsabilidad a título de culpa es merecedora de una reprobación inferior, lo cierto es que la sanción se ha impuesto en su grado mínimo, atendida a la total que podría imponerse y, por otra parte, el Tribunal de Defensa de la Competencia considera expresamente el escaso perjuicio causado en la graduación de la sanción.

SEXTO: Todo lo expuesto lleva a la Sala a desestimar el recurso.

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 Contenciosa Administrativa.

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación, por el poder que nos otorga la Constitución:

FALLAMOS

Que desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por Colegio Oficial de Veterinarios de Ciudad Real, y en su nombre y representación el Procurador Sr. D^o Fernando Bermúdez de Castro Rosillo, frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de fecha 13 de abril de 2000, debemos declarar y declaramos ser ajustada a Derecho la Resolución impugnada, y en consecuencia debemos confirmarla y la confirmamos, sin imposición de costas.

Así por ésta nuestra sentencia, que se notificará haciendo constar que contra la misma no cabe recurso de casación, siguiendo las indicaciones prescritas en el artículo 248 de la Ley Orgánica 6/1985, y testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales junto con el expediente, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN / Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Ilma. Sra. Magistrada Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública en el mismo día de la fecha, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional.q