

Id Cendoj: 28079230062003100662
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 6
Nº de Recurso: 525 / 2000
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: MERCEDES PEDRAZ CALVO
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

Madrid, a once de abril de dos mil tres.

Vistos los autos del recurso contencioso-administrativo num. 525/00 que ante esta Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido: la Procuradora D^a Francisca Herrera Redondo en nombre y representación de AGRUPACION PROFESIONAL DE AUTOESCUELAS EXAMINANTES DE ALCALA DE HENARES, frente a la Administración del Estado defendida y representada por el Sr. Abogado del Estado, contra la Resolución dictada por el Tribunal de Defensa de la Competencia el día 9-III-00, en materia relativa a expediente sancionador por conductas contrarias a la Ley de Defensa de la Competencia. Ha sido Ponente la Magistrado D^a Mercedes Pedraz Calvo.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El día 14-IV-2000 se interpuso recurso contencioso-administrativo por la Agrupación Profesional de Autoescuelas Examinantes de Alcalá de Henares, contra la resolución de referencia.

La Sala dictó Providencia acordando tener por interpuesto el recurso, ordenando la reclamación del expediente administrativo y la publicación de los correspondientes anuncios en el BOE.

Segundo.- En el momento procesal oportuno ambos demandantes formalizaron un único escrito de demanda en el cual, tras exponer los fundamentos de hecho y de derecho que estimaron de rigor solicitaron se anule el acto administrativo impugnado y subsidiariamente "en estricta aplicación del principio de proporcionalidad y tomando en consideración las circunstancias expuestas, imponga una sanción acorde con la situación económica de la Agrupación recurrente".

Tercero.- El Abogado del Estado contestó a la demanda para oponerse a la misma, y con base en los fundamentos de hecho y de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando la desestimación del recurso.

Cuarto.- La Sala dictó auto acordando recibir a prueba el recurso, practicándose la documental a instancias de la actora, con el resultado obrante en autos.

Las partes por su orden presentaron sus respectivos escritos de conclusiones para ratificar lo solicitado en los de demanda y contestación a la demanda.

Quinto.- La Sala dictó Providencia señalando par votación y fallo del recurso la fecha del 9 de abril de 2.003 en que se deliberó y votó habiéndose observado en su tramitación las prescripciones legales.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso-administrativo el Acuerdo dictado el 9 de marzo de 2000 por el Tribunal de Defensa de la Competencia en el expediente 461/99 seguido contra la AGRUPACION DE AUTOESCUELAS CON EXAMEN DE ALCALA DE HENARES, por conductas prohibidas por la *Ley de Defensa de la Competencia 16/89* consistente en haber recomendado la aplicación de unos precios máximos y mínimos en las tarifas que cobran las autoescuelas para la obtención del carnet de conducir.

Se aceptan y se dan por reproducidos los hechos declarados probados en la resolución impugnada.

SEGUNDO.- La recurrente alega en primer lugar la caducidad del procedimiento administrativo, porque la tramitación del expediente sobrepasó los plazos de caducidad establecidos en el ordenamiento jurídico que entienden de aplicación: el *artículo 20 pfo. 6 del Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto* por el que se aprueba el Reglamento de la Potestad Sancionadora en relación con el *art. 43.4 de la Ley 30/92*.

El *artículo 43.4 de la Ley 30/1992* establece la caducidad de los procedimientos no susceptibles de provocar una resolución favorable al interesado cuando se exceda el plazo señalado para resolverlos y treinta días más. La *Ley 30/1992* no excluye en su disposición adicional octava los procedimientos seguidos por el Tribunal de Defensa de la Competencia de su ámbito de aplicación, y el *artículo 50 de la Ley de Defensa de la Competencia* declara de aplicación supletoria los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, tal aplicación supletoria lo es respecto de aquellos aspectos compatibles con la naturaleza de los procedimientos seguidos ante el Tribunal de Defensa de la Competencia. Así las cosas hemos de recordar que la *Ley 30/1992* en su *artículo 92.4* excluye la aplicación de la caducidad cuando se encuentre implicado el interés público, como en el caso de los expedientes seguidos en defensa de la competencia en los que, junto a la potestad sancionadora, existe un claro interés público tutelado y unos perjudicados cuyos intereses legítimos han de ser protegidos. De otra parte, basta un examen de los plazos establecidos en la Ley de Defensa de la Competencia antes de su reforma en este extremo para comprobar que no es posible, sumando los distintos periodos del procedimiento la tramitación en el tiempo señalado con carácter general para los expedientes sancionadores, lo que hace imposible la aplicación de tal plazo.

Finalmente, lo que es más importante, el efecto de la caducidad no es la anulación del acto dictado en el expediente caducado, sino el archivo de éste y el inicio de un nuevo expediente mientras no haya operado la prescripción, siempre antes de haber sido dictada la resolución de fondo. Ello resulta claro si atendemos a que el *artículo 63.3 de la Ley 30/1992* no implica la nulidad del acto de imposición de una sanción administrativa fuera del plazo legalmente previsto para la tramitación del expediente sancionador.

De todo ello podemos concluir: 1º que no son aplicables (antes de la reforma legal que introdujo en la Ley de Defensa de la Competencia sus propios plazos de caducidad) los plazos que con carácter general se establecieron tanto en la *Ley 30/92* como en el *Real Decreto* para regular el ejercicio de la potestad sancionadora, para la tramitación de expedientes sancionadores; 2º que aún habiendo excedido los plazos máximos señalados en la Ley de Defensa de la Competencia y treinta días más - por aplicación del *artículo 43.4 de la Ley 30/1992* -, existía un claro interés público que no puede verse afectado por la caducidad, al menos en la declaración de ser la conducta contraria a la Ley de Defensa de la Competencia; y, 3º respecto de las sanciones impuestas, no resultan anulables por aplicación del *artículo 63.3 de la Ley 30/1992* por el simple hecho de que el expediente haya excedido los plazos de tramitación; el efecto de la caducidad es el archivo de actuaciones antes de dictar la Resolución de fondo, con posibilidad de reiniciar otro expediente con el mismo objeto antes de que se haya producido la prescripción, pero no arrastra a la anulación la Resolución recaída fuera de plazo.

TERCERO.- La actora alega que se han conculcado las garantías procedimentales, el principio de presunción de inocencia, el de seguridad jurídica, y se le ha causado indefensión.

La indefensión, desde su perspectiva constitucional, en el procedimiento administrativo sancionador se produce cuando la parte afectada no puede formular alegaciones al respecto una vez conocidos los hechos imputados ni proponer pruebas para su defensa; tal situación no se ha producido en el expediente litigioso, en el que no se ha producido la indefensión material, proscrita por la Constitución, ni siquiera una mera indefensión formal como consecuencia de la consideración de una prueba como "confesión" en vez de practicarse como "testifical" (sin olvidar que se trata de un expediente y no de un proceso) consideración que ha sido irrelevante para la efectiva defensa del hoy recurrente tanto en el procedimiento como en este

proceso contencioso-administrativo.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha establecido (sentencias 31/86, 38/91, 28/87 entre otras) que: 1º el derecho de defensa comprende como una de sus facetas más relevantes, la de proponer y practicar la prueba que el interesado estime oportuna y adecuada a sus intereses; 2º la potestad del Tribunal en orden a la delegación de las que sean innecesarias, superfluas o impertinentes, debe resultar de las actuaciones o explicarse motivadamente por el órgano enjuiciador.

Como la propia jurisprudencia constitucional señala "la idea de indefensión contiene, enunciándola de manera negativa, la definición del derecho a la defensa jurídica de la que se ha dicho supone el empleo de los medios lícitos necesarios para preservar o restablecer una situación jurídica perturbada o violada, consiguiendo una modificación jurídica que sea debida tras un debate (proceso) decidido por un órgano imparcial (jurisdicción)".

El propio Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre lo que constituye la "esencia de la indefensión, esto es, una limitación de los medios de defensa producida por una indebida actuación de los órganos judiciales, o, en otras palabras, aquella situación en la que se impide a una parte, por el órgano judicial en el curso del proceso, el ejercicio del derecho de defensa, privándole de las facultades de alegar y, en su caso, de justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos o para replicar dialécticamente las posiciones contrarias, en aplicación del indispensable principio de contradicción" (Auto TC 1110/1986).

Del mismo modo se ha puesto de manifiesto que las denominadas "irregularidades procesales" no suponen "necesariamente indefensión, si le quedan al afectado posibilidades razonables de defenderse, que deja voluntariamente --por error o falta de diligencia-- inaprovechados " (Auto TC 484/1983, de 19 Octubre)

En versión más sencilla, el derecho de defensa implica la oportunidad para las partes litigantes de alegar y probar cuanto estimasen conveniente para la defensa de sus tesis en pie de igualdad" (Auto TC 275/1985, de 24 Abril)

Por tanto, lo que en el *artículo 24.1 "garantiza la Constitución* no es la corrección jurídica de todas las actuaciones de los órganos judiciales, sino, estrictamente, la posibilidad misma de acceder al proceso, de hacer valer ante el órgano judicial los propios derechos e intereses, mediante la necesaria defensa contradictoria, y de obtener, en fin, una respuesta judicial fundada en derecho y de contenido no irrazonable sobre la propia pretensión" (STC 41/1986, de 2 Abril y Auto TC 914/1987, de 15 Junio).

Esta jurisprudencia constitucional, dictada en relación con actuaciones procesales o jurisdiccionales es trasladable al procedimiento administrativo sancionador pero con la precisión de que las exigencias del *art. 24* no son trasladables sin más a toda tramitación administrativa. La sentencia del T.C. 36/2000 ha señalado que el derecho a la tutela judicial tiene su propio lugar de satisfacción en un proceso judicial, de manera que "son los Jueces y Tribunales los que han de otorgar la tutela judicial efectiva y los únicos en consecuencia a los que cabe imputar su violación". En este supuesto, la parte actora en el marco de este proceso ha tenido la posibilidad de rebatir las pruebas practicadas en el expediente, proponer y practicar pruebas, incluso las que denuncia no le fueron admitidas o no pudo practicar ante los órganos de defensa de la competencia, no pudiendo prosperar en consecuencia su pretensión anulatoria con tal fundamento.

CUARTO.- Se alega igualmente la infracción del principio de proporcionalidad, por considerar que "la sanción impuesta a PAZAH en la Resolución recurrida es absolutamente desproporcionada".

Si bien las exigencias del principio de igualdad, tal y como han sido desarrolladas y construidas por el Tribunal Constitucional no justifican el que, en el marco de un expediente administrativo sancionador, se impongan exactamente las mismas multas en idéntica cuantía que en otros expedientes similares, debe valorarse el precedente establecido por el propio órgano administrativo sancionador.

La propia comparación que establece la recurrente permite comprobar que en otros supuestos, el TDC ha multado individualmente a las autoescuelas que siguieron la recomendación o pactaron unos precios. En este caso, aplicando el criterio de referencia, tratándose de 80 autoescuelas afectadas y varias de ellas con más de un centro, una multa de 100.000 ptas. a cada una arrojaría un importe total inferior, equivalente a 8.000.000 de pesetas. Ahora bien: esta Sala considera que dentro de los parámetros que en derecho administrativo sancionador la jurisprudencia ha establecido para el cálculo del importe de las sanciones de multa no es conforme a derecho el trasladar automáticamente la suma del total de las

sanciones que se habrían impuesto a los asociados individualmente a la Asociación, por lo que razonablemente se estima más conforme a derecho una multa por importe de 6 millones de pesetas.

Debe estimarse, en consecuencia, parcialmente el recurso, en el único extremo relativo a la cuantía de la multa que se fija en la suma de 6 millones de pesetas.

QUINTO.- No se aprecian razones que, de conformidad con lo dispuesto en el *art. 139 de la Ley Jurisdiccional*, justifiquen la condena al pago de las costas a ninguna de las partes.

Vistos los preceptos legales citados, y los demás de pertinente aplicación,

FALLAMOS:

Que debemos estimar en parte y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por AGRUPACION PROFESIONAL DE AUTOESCUELAS EXAMINANTES EN ALCALA DE HENARES, contra el Acuerdo dictado por el Tribunal de Defensa de la Competencia el día 9 de marzo de 2.000, el cual confirmamos por ser conforme a derecho, excepto en el extremo relativo al importe de la sanción que fijamos en seis millones de pesetas. Sin efectuar condena al pago de las costas.

Notifíquese a las partes esta sentencia, dando cumplimiento a lo dispuesto en el *art. 248 pfo. 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial*.

ASI por esta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el lltmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, en el día de la fecha, estando celebrando Audiencia Pública la sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.