

Id Cendoj: 28079130032001100656
 Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
 Sede: Madrid
 Sección: 3
 Nº de Recurso: 60/1995
 Nº de Resolución:
 Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
 Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ
 Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Resolución sancionadora del Tribunal de Defensa de la Competencia. Discrecionalidad técnica. Inexistencia. Principio de proporcionalidad. Sujeción a control jurisdiccional.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a ocho de Octubre de dos mil uno.

VISTO por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, con la representación que le es propia, contra sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 19 de septiembre de 1994, sobre sanción impuesta por el Tribunal de Defensa de la Competencia.

Se ha personado en este recurso, como parte recurrida, el GREMIO REGIONAL DE EMPRESAS DE POMPAS FÚNEBRES DE CATALUÑA, representado por el Procurador Sr. Calleja García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo número 1912/1992, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, con fecha 19 de septiembre de 1994 dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "FALLAMOS: Que estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Gremi Regional d'Empreses de **Pompes Fúnebres** de Cataluña contra la Resolución dictada el 17 de Julio de 1992 por el Tribunal de Defensa de la Competencia, debemos confirmar y confirmamos dicha Resolución excepto en el terreno relativo a la cuantía de la multa impuesta, que será de cinco millones de pesetas, sin efectuar condena al pago de las costas".

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia ha interpuesto recurso de casación el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, formalizándolo en base a los siguientes MOTIVOS DE CASACION:

Primero.- Al amparo del artículo 95.1.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la sentencia que se recurre incurre en exceso en el ejercicio de la jurisdicción entrando a conocer y resolver sobre extremos que, con arreglo al art. 10 de la Ley de 17 de julio de 1.989, están reservados o atribuidos a la Administración.

Segundo.- Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la sentencia que se recurre incurre en infracción de la Jurisprudencia que resultaba aplicable para resolver la cuestión objeto de debate, representada por ejemplo por las SSTs de fechas 9 de febrero de 1977, 18 de noviembre de 1980 y 21 de noviembre de 1981.

Y termina esta parte suplicando a la Sala que "...estimando el recurso, case y anule la sentencia recurrida, dictando en su lugar otra más conforme a Derecho, por la que sea declarada la conformidad a Derecho del Acuerdo del TDC que la misma dejó sin efecto".

TERCERO.- La representación procesal de la recurrida, GREMIO REGIONAL DE EMPRESAS DE

POMPAS FÚNEBRES DE CATALUÑA, se opuso al recurso interpuesto de contrario y termina su escrito suplicando a la Sala que desestime el recurso "...y confirme en todas sus partes la Sentencia recurrida, con imposición de las costas a la Administración del Estado recurrente".

CUARTO.- Mediante Providencia de fecha 18 de junio de 2001 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 26 de septiembre del mismo año, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia ahora recurrida en casación ha estimado en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una resolución sancionadora dictada por el Tribunal de Defensa de la Competencia. En concreto, considerando atendibles las alegaciones de la actora relativas a la desproporción de la sanción impuesta, para lo cual toma en cuenta circunstancias tales como la breve duración de los acuerdos anticompetitivos y la escasa incidencia que tuvieron en el desenvolvimiento de las actividades de la denunciante y del mercado relevante, reduce la sanción de multa de setenta y cinco millones de pesetas que había decidido aquel órgano no jurisdiccional y fija como procedente la de cinco millones de pesetas.

SEGUNDO.- La representación procesal de la Administración del Estado sustenta el recurso de casación que interpone en dos motivos. En el primero, formulado al amparo del artículo 95.1.1 de la anterior Ley de la Jurisdicción, denuncia que aquella sentencia incurre en exceso en el ejercicio de la jurisdicción, entrando a conocer y resolver sobre extremos que, con arreglo al artículo 10 de la ley de 17 de julio de 1989, están reservados o atribuidos a la Administración. En síntesis, se sostiene en el desarrollo argumental del motivo que es al Tribunal de Defensa de la Competencia, como órgano técnico, especializado e imparcial, a quien corresponde decidir si las conductas, actividades o acuerdos son encuadrables en las previsiones legales y, en su caso, las sanciones de que son acreedoras. Y se añade que en esa función se le atribuye una discrecionalidad técnica imprescindible, que veda a la jurisdicción contencioso-administrativa entrar a considerar sus decisiones sobre esos extremos, y en particular, supuesta la existencia de prácticas prohibidas contrarias a la libre competencia, sobre la cuantía de la sanción que merecen tales conductas. Y en el segundo, formulado al amparo del artículo 95.1.4 de aquella Ley Jurisdiccional, se dice que la sentencia recurrida infringe la jurisprudencia aplicable, a cuyo fin cita las sentencias de este Tribunal Supremo de fechas 9 de febrero de 1977 (referida a un supuesto de actualización de pensión de viudedad), 18 de noviembre de 1980 (que sin embargo identifica con un número del Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi, el 3896, que corresponde a una sentencia de 13 de octubre de 1980, referida a un supuesto de desahucio de vivienda ocupada en virtud de contrato de arrendamiento suscrito con el Patronato de Casas del Ministerio del Aire) y 21 de noviembre de 1981 (que de nuevo identifica con un número de ese Repertorio, el 5257, que corresponde a una sentencia de fecha 22 de diciembre de 1981, dictada por la Sala de lo Social de este Tribunal Supremo en materia de responsabilidad del Servicio de Reaseguro de Accidentes de Trabajo), argumentando que, conforme a dicha jurisprudencia, es un control de legalidad y no de oportunidad el que corresponde ejercer a esta jurisdicción, siendo éste, no aquél, el que se hace al considerar que la multa impuesta no resulta proporcionada a las circunstancias del caso; a lo que añade, ya por fin, que esa jurisprudencia resulta conculcada en un supuesto como el de autos, ya que la sanción que se impuso lo era dentro de los límites legales y no rebasaba ostensiblemente los criterios de proporcionalidad aplicables a la vista de las circunstancias del caso.

TERCERO.- Tan sorprendentes motivos no pueden merecer más que una respuesta desestimatoria. Por las siguientes razones:

A) La potestad sancionadora que ejerce la Administración, decidiendo cuales son los hechos y conductas acaecidos en la realidad; si los mismos se subsumen o no en un tipo infractor previamente establecido en norma hábil para ello; y cual la sanción que a tales hechos y conductas corresponde según las previsiones, también previas, contenidas a tal fin en el ordenamiento jurídico, no se desenvuelve a través de una actuación administrativa que esté gobernada por el llamado principio de la discrecionalidad técnica; es, por el contrario, una actuación que ha de decidir sobre cuestiones jurídicas aplicando, de manera reglada, no discrecional, conceptos, elementos, pautas y criterios prefijados en normas jurídicas. Es, en frase usualmente empleada cuando se reflexiona sobre aquel principio, una actuación que resuelve un problema jurídico en términos jurídicos, en la que los conocimientos científicos, artísticos o técnicos no son los que han de gobernar la decisión, sino tan sólo uno de los instrumentos que en algunos casos puede ser necesario para la correcta interpretación y aplicación de la norma jurídica tipificadora de las infracciones y sanciones.

B) También es una cuestión jurídica a resolver en términos jurídicos la de decidir cual deba ser en el caso concreto la sanción, dentro del abanico previsto en la norma, adecuada a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La obligada aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en cuenta o en consideración, razonadamente y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que a tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto, o del sector de éste afectado, y en particular los que haya podido establecer la norma jurídica aplicable, cual es, en el caso enjuiciado, el artículo 10.2 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

C) Nuestra jurisprudencia, en su función complementadora del ordenamiento jurídico, se ha pronunciado ya en ese sentido. Así, en el párrafo segundo del fundamento de derecho cuarto de la sentencia de este Sala de fecha 20 de diciembre de 1994, hemos dicho lo siguiente: "[...]Tal como ya ha mantenido el TS en SS de 24 noviembre 1987, 23 octubre 1989 y 14 mayo 1990, tal principio [el de proporcionalidad de las sanciones] no puede sustraerse al control jurisdiccional, pues como se precisa en SS de este Tribunal de 26 septiembre y 30 octubre 1990, la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, doctrina esta ya fijada en SS de 24 noviembre 1987 y 15 marzo 1988, dado que toda sanción debe de determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce al ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad jurisdiccional corresponde no tan sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también por la paralela razón, el adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso el tema es la aplicación de criterios valorativos jurídicos plasmados en la norma escrita inferibles de principios integradores del ordenamiento jurídico, como son en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción. [...]".

D) Por tanto, no hay exceso en el ejercicio de la jurisdicción, sino observancia sin más de los mandatos constitucionales referidos al derecho a la tutela judicial (artículo 24.1) y al control de la legalidad de la actuación administrativa (artículo 106.1), cuando el órgano jurisdiccional, analizando una de las razones de impugnación del acto administrativo, como lo es la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, decide cual es la sanción adecuada en aplicación de ese principio de proporcionalidad y de las previsiones que a tal fin tenga establecidas la norma jurídica.

E) En conclusión, son estas previsiones, contenidas para el caso de autos, como ya hemos dicho, en aquel artículo 10.2, o más en general el principio mismo de proporcionalidad y las reglas que gobiernan su aplicación, las que hubieran podido denunciarse como infringidas; lo cual, propiamente, no se hace a través de ninguno de los dos motivos formulados. En esta línea, baste decir por último que la alegación con la que se concluye el desarrollo argumental del segundo motivo, en la que meramente se afirma que la sanción que había impuesto la resolución administrativa "no rebasa ostensiblemente los criterios de proporcionalidad aplicables a la vista de las circunstancias del caso", es insuficiente para poder alcanzar la conclusión de que la Sala de instancia infringiera aquel principio cuando falló en el sentido en que lo hizo, fundado en la apreciación de circunstancias (breve duración de los acuerdos anticompetitivos y escasa incidencia que tuvieron en el desenvolvimiento de las actividades de la denunciante y del mercado relevante) que a su juicio no lo fueron por aquella resolución.

CUARTO.- Las costas de este recurso de casación deben ser impuestas a la parte recurrente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102.3 de la anterior Ley de la Jurisdicción.

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

NO HA LUGAR al recurso de casación que la Administración del Estado interpone contra la sentencia que con fecha 19 de septiembre de 1994 dictó la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso número 1912 de 1992. Con imposición a la parte recurrente de las costas de este recurso de casación.

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 . Fernando Ledesma Bartret.- Óscar González González.- Segundo Menéndez Pérez.- Manuel Campos Sánchez Bordona.- Francisco Trujillo Mamely.- Fernando Cid Fontán. Firmado.

Rubricado. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de esta Sala Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez, todo lo cual yo, la Secretario, certifico.