

Id Cendoj: 28079130032006100236
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 9688 / 2003
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
Tipo de Resolución: Sentencia

Voces:

- x DEFENSA DE LA COMPETENCIA x
- x PROCEDIMIENTO SANCIONADOR x
- x LEGITIMACIÓN DE ASOCIACIONES x
- x INTERÉS LEGÍTIMO x
- x MOTIVACIÓN DE LA SENTENCIA x
- x ACCIÓN PÚBLICA x

Resumen:

La sentencia que se recurre anula la resolución del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia que dispone el archivo de la denuncia formulada por AUSBANC contra la Caja de Ahorros recurrente, y acuerda que se proceda a la incoación de expediente, por apreciar la existencia de indicios de una práctica generalizada consistente en subordinar la concesión de un préstamo hipotecario a la suscripción de una póliza de seguro de vida o amortización de crédito con una entidad aseguradora perteneciente al mismo grupo empresarial, en la que el beneficiario de dicho seguro es la entidad prestamista. La sentencia no incurre en falta de motivación porque justifica suficientemente las razones que sustentan la incoación del procedimiento sancionador y la legitimación de la asociación de usuarios recurrente. La declaración de legitimación de ésta por la referencia que sobre su objeto se contiene en sus Estatutos -la defensa de los derechos e intereses legítimos de los usuarios de servicios prestados por, entre otras, las entidades de crédito y las compañías aseguradoras-, es válida, no produce indefensión a las partes, y se deriva de los efectos que la resolución de archivo puede producir en los intereses colectivos tanto de los asociados como de los usuarios de aquellos servicios.

SENTENCIA

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

VISTO el recurso de casación número 9688/2003, interpuesto por el Abogado del Estado y por la Procuradora Doña Lucila Torres Ríos, en nombre y representación de la Entidad CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID, con la asistencia de Letrado, contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 17 de septiembre de 2003, dictada en el recurso contencioso-administrativo 27/2002, seguido contra la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 21 de noviembre de 2001, que desestimó el recurso interpuesto contra el precedente Acuerdo del Secretario General de Política Económica y Defensa de la Competencia de fecha 21 de diciembre de 2000, que acordó el archivo de la denuncia formulada por la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS contra la entidad de crédito, por supuestas prácticas prohibidas por el *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia*. Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado y la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC), representada por la Procuradora Doña María José Rodríguez Teijeiro.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo número 27/2002, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia de fecha 17 de septiembre de

2003 , cuyo fallo dice literalmente: «FALLAMOS: En atención a lo expuesto, la Sala ha decidido:

PRIMERO.- DECLARAR ADMISIBLE Y ESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora D^a MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ TEIJEIRO, en nombre y representación de ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC), contra Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 21 de Noviembre de 2001, debiendo anular la misma acordándose en su lugar se proceda a la incoación del oportuno expediente.

SEGUNDO.- No haber lugar a la imposición de una especial condena en costas.».

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia prepararon el Abogado del Estado y la representación procesal de la Entidad Mercantil CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID, recurso de casación, que la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional tuvo por preparados mediante providencia de fecha 12 de noviembre de 2003 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, el Abogado del Estado compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 19 de diciembre de 2003, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, concluyó con el siguiente SUPPLICO: «Que, teniendo por presentado este escrito con sus copias, se sirva admitirlo; le tenga, en la representación que ostenta, por personado y parte en estos autos; por interpuesto y formalizado a nombre de la Administración General del Estado el presente recurso ordinario de casación; siga el procedimiento por sus trámites y, en su día, dicte sentencia por la que, estimándolo, case y anule la sentencia recurrida, dictando en su lugar otra más conforme a Derecho, por la que se restablezca en la integridad de sus pronunciamientos y efectos jurídicos el acto administrativo que la sentencia dejó parcialmente sin efecto, con lo demás que sea procedente.».

CUARTO.- Asimismo, la representación procesal de la Entidad Mercantil CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 2 de enero de 2004, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, concluyó con el siguiente SUPPLICO: «Que tenga por presentado este escrito; por personada en la representación que acredita de CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID a la Procuradora de los Tribunales doña Lucila Torres Ríus; por interpuesto, en tiempo y forma, RECURSO DE CASACIÓN frente a la Sentencia de fecha 17 de septiembre de 2003 dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en procedimiento ordinario 27/2002 ; y, previa su admisión y demás tramitación legal de pertinente aplicación, dicte Sentencia por la que, estimando el presente recurso, revoque la resolución impugnada y, en consecuencia:

1. Inadmita el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC) frente a la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 21 de noviembre de 2001;

2. Subsidiariamente al anterior, desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC) frente a la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 21 de noviembre de 2001;

3. Y, en cualquier caso, se condene expresamente a ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC) al pago de las costas causadas en la instancia.

Por Primer Otrosí, solicita la celebración de vista pública.

Por Segundo Otrosí, y a los efectos eventuales de un recurso de amparo, hace cautelar denuncia de la vulneración del derecho fundamental al derecho a una tutela judicial efectiva sin indefensión por falta de motivación de la sentencia recurrida.».

QUINTO.- La Sala, por providencia de fecha 4 de julio de 2005, admitió el recurso de casación.

SEXTO.- Por providencia de la Sala de fecha 12 de septiembre de 2005 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas [la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO y la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC)] a fin de que, en el plazo de treinta días, pudieran oponerse al recurso, lo que efectuaron con el siguiente resultado:

1º.- El Abogado del Estado, en escrito presentado el día 26 de octubre de 2005, expuso los razonamientos que creyó oportunos y concluyó con el siguiente SUPPLICO: «Que, teniendo por presentado este escrito con sus copias, se sirva admitirlo; tenga por formuladas las consideraciones que en él se contienen; y previa la tramitación que proceda, dicte sentencia en su día por la que, desestime el recurso e imponga las costas causadas a la parte recurrente de conformidad con lo establecido en la LJ.».

2º.- La Procuradora Doña María José Rodríguez Teijeiro, en representación de la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC), en escritos presentados el día 31 de octubre de 2005, expuso, asimismo, los razonamientos que creyó oportunos, respecto a los recursos de casación interpuestos por el Abogado del Estado y por la Entidad Mercantil CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID, y los concluyó con el siguiente SUPPLICO: «Que habiendo presentado este escrito, se sirva admitirlo, tener por formulada oposición de esta parte al recurso de casación interpuesto por el ABOGADO DEL ESTADO contra la sentencia de fecha 17 de Septiembre de 2003 , declarando la íntegra desestimación del mencionado recurso y confirmando así mismo en su integridad la Sentencia recurrida.».

SÉPTIMO.- Por providencia de fecha 8 de febrero de 2006, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 13 de junio de 2006, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, Magistrado de Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto de los recursos de casación.

Constituye el objeto de estos recursos de casación, interpuestos por el Abogado del Estado y la Entidad Mercantil CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID, la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 17 de septiembre de 2003 , que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC) contra la resolución del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 21 de noviembre de 2001, que desestimó el recurso formulado contra el Acuerdo del Secretario General de Política Económica y Defensa de la Competencia de 21 de diciembre de 2000, por el que se archivó la denuncia formulada por dicha Asociación contra la Entidad CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID por supuestas prácticas prohibidas por el *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia* .

El fallo de la decisión jurisdiccional recurrida declara expresamente la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo, anula la resolución del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 21 de noviembre de 2001 impugnada, y acuerda se proceda a la incoación del oportuno expediente.

SEGUNDO.- Sobre la fundamentación de la sentencia recurrida.

En aras de una adecuada comprensión del debate casacional y con el fin de delimitar con precisión el «*thema decidendi*», procede transcribir la argumentación de la sentencia recurrida en el extremo que concierne a rechazar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo deducida por falta de legitimación de la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC), que se justifica por el Tribunal sentenciador en que dicha Asociación tiene atribuida estatutariamente la defensa de los derechos e intereses legítimos de los usuarios de los servicios prestados por entidades de crédito y por entidades aseguradoras, según se refiere en el fundamento jurídico tercero, en los siguientes términos:

«Antes de entrar en el fondo de la cuestión debatida y toda vez que la codemandada niega legitimación de AUSBANC, debe señalarse que como esta Sala ha recogido en su Sentencia de 5 de Febrero de 2003 , el Tribunal Supremo en reiteradas resoluciones al tratar de la legitimación en el ámbito de los procedimientos sancionadores ha señalado que no pueden darse normas de carácter general siendo necesario el examen del caso concreto.

Así el Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de Noviembre de 1.998 , relativa a la impugnación de Acuerdo de Consejo de Ministros, que culminó el expediente a una entidad bancaria por la comisión de infracciones de la *Ley 26/98* señalaba, entre otras cuestiones:

«La amplitud con que la jurisprudencia viene interpretando el *artículo 28.1 a) de la Ley de la Jurisdicción* , por exigencias del *artículo 24.1 de la Constitución* , y la sustitución del concepto de interés

directo por el de interés legítimo, no llega hasta el extremo de que no se condicione la apreciación del requisito procesal de la legitimación a la existencia de un interés real. En palabras de este Tribunal Supremo contenidas en reiteradas sentencias que han abordado el tema de la legitimación del denunciante para impugnar jurisdiccionalmente resoluciones administrativas dictadas en procedimientos sancionadores o disciplinarios, es decir, en supuestos que guardan similitud con el que es objeto de este recurso, se ha afirmado que la apreciación de aquel requisito ha de condicionarse al dato o circunstancia de que la respuesta sancionadora que se pretende pueda producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o pueda eliminar una carga o gravamen en esa esfera jurídica.».

En ese sentido tiene, pues, razón la actora cuando acredita y justifica su legitimación señalando, que los Estatutos de la Asociación establecen en su art. 2 el siguiente objeto:

«La existencia de esta Asociación tiene como fin la defensa de los derechos e intereses legítimos de los usuarios de los servicios prestados por:

a) las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito,

b) las empresas de servicios de inversión, las instituciones de inversión colectiva y, en general, cuantas personas o entidades ejerzan, de forma directa o indirecta, actividades relacionadas con los mercados de valores,

c) las entidades aseguradoras, y

d) cualquier otro tipo de intermediario financiero.

Asimismo, tiene como fin la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios de todo tipo de productos y servicios en general.»

Es decir, se trata de una entidad legalmente constituida, que tiene encomendada estatutariamente la defensa de los usuarios de los servicios financieros en general y de los servicios prestados por las entidades aseguradoras, entre otros. Por tanto tiene un interés legítimo en el procedimiento actual en el ámbito de la Defensa de la Competencia, a favor de los consumidores.».

La Sala de instancia fundamenta la declaración de nulidad de la resolución del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia impugnada y acuerda la incoación del oportuno expediente, al apreciar que existen indicios de una práctica generalizada en relación con los hechos denunciados de subordinar la concesión de un préstamo hipotecario a la suscripción de una póliza de seguro de vida o amortización de crédito con una entidad aseguradora perteneciente al mismo grupo empresarial en la que el beneficiario de dicho seguro es la entidad prestamista, que priva al usuario de elegir la compañía con la que contratar la póliza de seguro, y de utilizar, en el supuesto de ejercitar la garantía hipotecaria, otras vías distintas de las del reclamo a la compañía de seguros Caja Vida Madrid, que, sin prejuzgar la resolución de fondo, podría subsumirse en las conductas tipificadas de infracción en la Ley de Defensa de la Competencia.

TERCERO.- Sobre el planteamiento del recurso de casación.

El recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado se articula en la formulación de un único motivo de casación, que se funda al amparo del *artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

El Abogado del Estado imputa a la sentencia recurrida la infracción del *artículo 28.1 a) de la Ley jurisdiccional* y del *artículo 24.2 de la Constitución*, por no apreciar la Sala de instancia que la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC) carece de legitimación para recurrir en vía jurisdiccional la decisión de archivo del expediente al actuar «como un mero defensor abstracto de la legalidad garante de la regularidad del sistema», porque la asunción estatutaria de la defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros no le concede de manera automática legitimación para intervenir en todos los procedimientos que tengan que ver con los hechos a los que se refiere la denuncia.

El recurso de casación interpuesto por la Entidad CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID se articula en la formulación de siete motivos de casación.

En el primer motivo de casación, que se funda al amparo de lo dispuesto en el *artículo 88.1 c) de la*

Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, se denuncia que la sentencia recurrida incurre en falta de motivación que produce indefensión, en infracción de los *artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución*, al constatarse que no hay ninguna mención en la fundamentación de la sentencia sobre la existencia de indicios racionales sobre la comisión de infracciones tipificadas en la Ley de Defensa de la Competencia que justifique la incoación de un expediente sancionador, lo que convierte la decisión judicial «en un acto de puro voluntarismo judicial» que impide conocer las razones por las que se ordena la reapertura del expediente.

El segundo motivo de casación, que se funda al amparo del *artículo 88.1 c) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, por infracción de los *artículos 24.1, en relación con el artículo 120.3 de la Constitución*, censura que la Sala de instancia ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva porque, según se aduce, la motivación que contiene la sentencia sobre la legitimación activa de AUSBANC es arbitraria.

En el tercer motivo de casación, que se formula también al amparo del *artículo 88.1 c) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, por infracción de los *artículos 413 y 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, se reprocha a la sentencia de la Audiencia Nacional declarar como hecho probado el ámbito de actuación de la Asociación denunciante en contradicción con lo que ha resultado acreditado en el proceso judicial, ya que la legitimación activa de AUSBANC se justifica en base a una alegación de la parte demandante, formulada en el escrito de conclusiones, con posterioridad al momento en que quedó definitivamente delimitado el objeto del recurso contencioso-administrativo.

En el cuarto motivo de casación, que se funda al amparo de lo dispuesto en el *artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, por infracción de los *artículos 19.1 b) y h) de la referida Ley jurisdiccional*, en relación con el *artículo 69 b) de la LJ*, y de la doctrina del Tribunal Supremo que los interpreta, se imputa a la sentencia recurrida haber incurrido en error jurídico al reconocer la legitimación activa de la Asociación recurrente, cuando, según alega, carece de legitimación en base a que dicha Asociación desborda con su actuación procesal el ámbito para el que fue constituida y porque no concurre el presupuesto de ejercicio de la acción popular, que se subordina a los casos expresamente previstos por las Leyes, y en razón al procedimiento, al no suscitarse la acción procesal en el marco de la *Ley 26/1984, de 19 de junio, General de Defensa de Consumidores y Usuarios*.

El quinto motivo de casación, que se funda al amparo del *artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, por infracción del *artículo 36 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, en relación con el artículo 1, apartado e) del referido texto legal*, denuncia que la sentencia recurrida, a pesar de no pronunciarse sobre la inexistencia de bilateralidad y de acuerdo restrictivo de la competencia, considera, implícitamente, que los hechos denunciados pueden calificarse de colusorios y ser constitutivos de una infracción del Derecho de la Competencia.

En el sexto motivo de casación, que se sustenta en la infracción del *artículo 36 de la Ley de Defensa de la Competencia, en relación con el artículo 6 del referido cuerpo legal*, se aduce que la sentencia recurrida, aunque guarda silencio sobre la aplicación, en este supuesto, del *artículo 6 de la Ley de Defensa de la Competencia*, deja «traslucir» en su fundamentación la posibilidad de que la entidad CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID haya abusado de una posición de dominio de la que carece, como quedó demostrado en el trámite de información reservada practicado al amparo del *artículo 36 de la Ley de Defensa de la Competencia*.

En el séptimo motivo de casación, que se funda también al amparo de lo dispuesto en el *artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, se imputa a la sentencia recurrida la infracción del *artículo 36 de la Ley de Defensa de la Competencia*, en relación con el *artículo 7 del referido texto legal*, al evidenciarse «la ausencia de distorsión por Caja Madrid de la libre competencia en los mercados relevantes» mediante la realización de actos de competencia desleal, atendida la finalidad que tiene que el prestatario suscriba de manera voluntaria una póliza de vida con una compañía aseguradora del mismo grupo empresarial de Caja Madrid, o con otra si es su deseo, de garantizar al prestamista el reembolso del capital prestado al cliente.

CUARTO.- Sobre el primer motivo de casación deducido por CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID.

Procede rechazar la prosperabilidad del primer motivo de casación articulado por la entidad crediticia CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID, que denuncia la violación del deber de motivación de las resoluciones judiciales que garantizan los *artículos 24 y 120.3 de la Constitución*.

La lectura de la sentencia recurrida desautoriza la afirmación efectuada por la Entidad financiera recurrente de que la Sala de instancia no fundamenta de forma precisa en qué se basa para considerar procedente la apertura de un expediente sancionador para depurar las conductas presuntamente infractoras del Derecho de la Competencia, al recoger en el fundamento jurídico primero los hechos básicos que motivaron la formulación de la denuncia por AUSBANC en relación con las prácticas desarrolladas en la concesión de préstamos hipotecarios y la subordinación a la suscripción de pólizas de seguro de vida o de amortización de crédito; al aceptar en el fundamento jurídico segundo las alegaciones de fondo formuladas por la Asociación demandante; y al sostener en el fundamento jurídico cuarto que resulta contraria al ordenamiento jurídico la resolución del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, en cuanto que valida la decisión de archivo del expediente incoado como consecuencia de la denuncia formulada por AUSBANC contra dicha Entidad, cuyo objeto es precisamente que se practiquen los actos de instrucción necesarios para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de las responsabilidades, según prescribe el *artículo 37 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia*, lo que resulta adecuado dada la relevancia de los intereses afectados, por lo que se deduce de este contexto argumental que el Tribunal a quo aprecia indicios racionales de la existencia de la comisión de conductas prohibidas por el Derecho de la Competencia.

No podemos compartir, por tanto, que la Sala de instancia haya incurrido en infracción del deber de motivación al justificarse de forma razonada la declaración de incoación del expediente sancionador con base al desarrollo de una fundamentación jurídica que apreciamos que se revela suficiente para cumplir las exigencias impuestas en los *artículos 33.1 y 67.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa* y en el *artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, de aplicación supletoria en nuestro orden jurisdiccional.

Debe recordarse, a estos efectos, la doctrina de esta Sala sobre el alcance del deber de motivación del juez, que constituye una garantía esencial para el justiciable, mediante el cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación razonada del ordenamiento jurídico y no fruto de la arbitrariedad, y acerca de la interdicción de que los órganos judiciales incurran en el vicio de incongruencia, según se expone en las sentencias de 4 de noviembre de 2005 (RC 428/2003) y de 18 de noviembre de 2005 (RC 2084/2003):

«El derecho fundamental a la motivación de las resoluciones judiciales que garantiza el *artículo 24 de la Constitución*, engarzado en el derecho a la tutela judicial efectiva, y que constituye el marco constitucional integrador del deber del juez de dictar una resolución razonable y motivada que resuelva en derecho las cuestiones planteadas en salvaguarda de los derechos e intereses legítimos que impone el *artículo 120 de la Constitución*, exige, como observa el Tribunal Constitucional en la Sentencia 8/2004, de 9 de febrero, acogiendo las directrices jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencias de 9 de diciembre de 1994, Caso Hiro Balani contra España y Caso Ruíz Torija contra España), la exposición de un razonamiento suficiente, aunque no obligue al juez a realizar una exhaustiva descripción del proceso intelectual que le lleve a resolver en un determinado sentido ni le impone un concreto alcance o intensidad argumental en el razonamiento, de modo que el juez incurre en incongruencia cuando efectúa razonamientos contradictorios o no expresa suficientemente las razones que motivan su decisión, pero no cuando se puede inferir de la lectura de la resolución jurisdiccional los fundamentos jurídicos en que descansa su fallo.»

Conforme es doctrina de esta Sala, advertida en la sentencia de 10 de marzo de 2003 (RC 7083/1997), «el cumplimiento de los deberes de motivación y de congruencia se traduce, en síntesis, en una triple exigencia: de un lado, la exteriorización de un razonamiento que, siendo jurídico, por discurrir sobre aquello que en Derecho pueda ser relevante, se perciba como causa de la decisión a la que llega el juzgador; de otro, la extensión de tal razonamiento, explícita o implícitamente, a las cuestiones que, habiendo sido planteadas en el proceso, necesiten ser abordadas por depender de ellas la decisión; y, en fin, una decisión cuyo sentido abarque, inequívocamente, todas las pretensiones deducidas.»

QUINTO.- Sobre el segundo motivo de casación articulado por CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID.

El segundo motivo de casación, que denuncia, según hemos referido, la arbitraria fundamentación de la sentencia recurrida en el extremo que considera legitimada activamente a AUSBANC «sin haberse llevado actuación probatoria alguna» sobre su actual objeto asociativo o ámbito de actuación, no puede ser acogido, al constatarse que la Sala de instancia rechaza la pretensión de declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo deducida por el Abogado del Estado y la defensa de CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID, en los escritos de contestación a la demanda, al amparo

del artículo 69 b) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, de forma razonada en base a la apreciación de la concurrencia de interés legítimo de la Asociación actora, que le habilita para entablar la acción procesal, al conectarse con la defensa de los derechos e intereses legítimos de los usuarios de servicios prestados por entidades de crédito y de seguros, que constituye el objeto asociativo, asumiendo en su justificación la doctrina del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 30 de noviembre de 1998, que condiciona la apreciación de este requisito procesal «al dato o circunstancia de que la respuesta sancionadora que se pretende pueda producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o pueda eliminar una carga o gravamen en esa esfera jurídica».

Resulta patente que la sentencia recurrida, en lo que concierne a la apreciación de legitimación de la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC) cumple las exigencias de motivación de las decisiones judiciales que se integra en el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24 de la Constitución, y que comporta en primer término el reconocimiento del derecho a obtener una resolución fundada en Derecho favorable o adversa, porque contiene los elementos y razones de juicio que permiten conocer cuáles han sido los criterios jurídicos seleccionados para fundamentar su decisión, sin que observemos que haya infringido las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las normas que rigen los actos procesales, que produzca indefensión, al considerar acreditado el objeto de esta Asociación, según deduce del artículo 2 de los Estatutos.

SEXTO.- Sobre el tercer motivo de casación formulado por CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID.

El tercer motivo de casación debe rechazarse ad limine, al carecer su formulación de fundamento, al apreciarse que la sentencia recurrida, en la apreciación de la concurrencia del requisito procesal de legitimación activa de la Asociación, no ha infringido ni el invocado artículo 413 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que establece límites a la sentencia al disponer que el Tribunal no podrá tomar en consideración aquellas cuestiones introducidas por las partes después de iniciado el juicio y formalizado el escrito de demanda o de reconvencción, ni ha vulnerado el artículo 217 del referido texto legal procesal que obliga al Tribunal a desestimar la pretensión del actor cuando al tiempo de dictar la resolución considerase dudosos hechos relevantes para la decisión.

En consecuencia, cabe rechazar que la Sala de instancia haya infringido las normas que rigen los actos y garantías procesales y haya producido indefensión para la parte, al considerar acreditado el interés legítimo de AUSBANC por la referencia que en sus Estatutos se establece sobre el objeto asociativo, al no contradecir el principio de congruencia ni incurrir en desviación procesal, al enjuiciar el caso controvertido dentro de los límites de las pretensiones formuladas por las partes, como prescribe el artículo 33.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, porque el trámite de conclusiones resulta adecuado para rebatir fundadamente la alegación de falta de legitimación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65.1 de la LJ.

En último término, cabe desestimar que el Tribunal a quo viole el onus probandi al estimar justificado el ámbito de actuación que compete a dicha Asociación con base a la alegación deducida por la Entidad demandada en el escrito procesal de conclusiones.

SÉPTIMO.- Sobre el motivo de casación articulado por el Abogado del Estado y sobre el cuarto motivo de casación deducido por CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID.

Procede desestimar los motivos de casación articulados de forma concurrente en su fundamentación por el Abogado del Estado y CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID, que reprochan a la Sala de instancia haber realizado una aplicación irrazonable del artículo 19.1 b) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa por no declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación de la Asociación actora en el proceso de instancia, formulada al amparo del artículo 69 b) de la LJ. La Sala de instancia acierta al considerar la concurrencia del presupuesto de legitimación activa de la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC), que aparece en este supuesto vinculada a la afectación que la resolución del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, que acuerda archivar la denuncia formulada por dicha Asociación, produce en los intereses colectivos, al incidir directamente en la esfera jurídica y económica de sus asociados y con carácter general en la de los usuarios de los servicios crediticios y de aseguramiento, al tener dicha Asociación como objeto, según autorizan sus Estatutos, la defensa de los derechos e intereses legítimos de los usuarios de servicios prestados por, entre otras entidades, las entidades de crédito y las compañías aseguradoras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 b) de la Ley jurisdiccional.

La legitimación de la Asociación recurrente para entablar la acción ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo con el objeto de que se enjuicie la legalidad de la resolución del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 21 de noviembre de 2001, se desprende del contenido de las pretensiones deducidas en el escrito de demanda, al hacer valer la tutela de derechos e intereses legítimos colectivos, y resultar evidente que la estimación del recurso contencioso-administrativo produce potencialmente un beneficio para los consumidores y usuarios, demandantes de créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas, al permitirles lograr condiciones más equitativas competitivas en la suscripción de las pólizas de seguro de vida o de amortización de crédito, que redundan en una minoración de las cargas financieras asumidas.

Debe significarse que el *artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial* dispone que:

«Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción.».

La legitimación de AUSBANC resulta también reconocida legalmente al amparo de lo dispuesto en el *artículo 20 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, que en desarrollo del *artículo 51 de la Constitución*, delimitado su ámbito de aplicación por la sentencia constitucional 15/1989, de 26 de enero, prescribe que «las Asociaciones de consumidores y usuarios se constituirán con arreglo a la Ley de Asociaciones y tendrán como finalidad la defensa de los intereses, incluyendo la información y educación de los consumidores y usuarios, bien sea con carácter general, bien en relación con productos o servicios determinados; podrán [...] representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios», al no cuestionarse que dicha Asociación está inscrita regularmente en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior y en el Registro del Ministerio de Sanidad y Consumo (Instituto Nacional de Consumo) como organización de defensa de los consumidores y usuarios.

El Tribunal Constitucional ya en la sentencia 71/1982, de 30 de noviembre, con fundamento en el mandato establecido en el *artículo 51.1 de la Constitución* de que los poderes públicos garantizarán la defensa de los legítimos intereses económicos de los consumidores y usuarios, enfatiza la utilidad y potencialidad del sistema de legitimación colectiva reconocido en nuestro sistema jurisdiccional en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que faculta a las asociaciones de consumidores y usuarios a entablar las acciones procesales en defensa de los intereses que tutelan.

Debe recordarse a estos efectos, que la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable de la admisibilidad del proceso, según se deduce de la jurisprudencia de esta Sala (STS de 14 de octubre de 2003, R 56/2000 y de 7 de diciembre de 2005 (R 64/2003), así como de la doctrina constitucional (STC 65/94), implica en el proceso contencioso-administrativo la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto (SSTC 105/1995, de 3 de julio, F. 2; 122/1998, de 15 de junio, F. 4 y 1/2000, de 17 de enero, F. 4).

El concepto de interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el *artículo 19 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa*, que debe interpretarse a la luz del principio *pro actione* que tutela el *artículo 24 de la Constitución* (STC 45/2004, de 23 de marzo), equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.

Sabido es que este Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005 (RC 5572/2002) con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986, 18 de junio de 1997 y de 22 de noviembre de 2001 (RC 2134/1999), «que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación "ad processum" y la legitimación "ad causam". Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso y, como dice la sentencia de este Tribunal de 19 de mayo de 1960, "es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos".

Pero distinta de la anterior es la legitimación "ad causam" que, de forma más concreta, se refiere a la

aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e "implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito"; añadiendo la doctrina científica que "esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal". Y es, precisamente, el Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991, ha dicho que "la legitimación [se refiere a la legitimación ad causam], en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso. Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto.»

La Sala de instancia no amplía exorbitantemente el concepto de legitimación corporativa a que alude el artículo 19.1 b) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, para hacer beneficiaria a la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC) del ejercicio de una acción como si se tratara del ejercicio de la acción pública a que se refiere el artículo 19.1 h) de la LJ, como aduce la defensa letrada de CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID, ni realiza una interpretación abusiva del artículo 19.1 b) de la LJ, de modo que convierta a esta Asociación en «defensor abstracto de la legalidad», como sostiene el Abogado del Estado en su escrito de oposición, porque cabe recordar, que según es doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en la sentencia 219/2005, de 12 de septiembre, en el particular relativo a la legitimación activa de las asociaciones de consumidores, «supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva negarles legitimación en los supuestos de actuación en representación y defensa de intereses concretos de sus asociados con base en que no defienden intereses propios sino de terceros, una vez constatado que «por expresa previsión legal las asociaciones de consumidores y usuarios están legitimadas "para representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos", esto es, para representar y defender los derechos e intereses de sus asociados como intereses distintos de los de la propia asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios (arts. 20.1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios ; 16.1 Real Decreto 825/1990, de 22 de junio)» (STC 73/2004 , F. 5). En segundo lugar, que esta legitimación para actuar en defensa de los intereses de carácter personal de los afiliados puede quedar limitada, por el propio ámbito objetivo de la normativa en que está prevista, a que dichos intereses lo sean en su condición de consumidores y usuarios. Y, por último, que no cabe negar dicha condición cuando por la naturaleza de la controversia de fondo suscitada se evidencie de una manera clara y suficiente que repercute, directamente o por condicionar de manera relevante su comportamiento y decisiones, en los intereses como consumidores y usuarios de los particulares afectados (STC 73/2004 , F. 6)», lo que permite deducir la legitimación activa de AUSBANC en este proceso en que las pretensiones deducidas tienen una incidencia relevante en la protección de los derechos de los clientes y usuarios de las Entidades de Crédito y de las Compañías aseguradoras, que coadyuva a garantizar el derecho constitucional a la vivienda que reconoce el artículo 47 de la Constitución. Y, en último término, debe referirse que el examen de las causas de inadmisión de los recursos contencioso-administrativos debe efectuarse conforme al derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución, que comprende, como contenido esencial primario, según reitera el Tribunal Constitucional en la sentencia 279/2005, de 7 de noviembre, el de obtener de los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, imponiendo al juez, para garantizar la aplicación expansiva de este derecho fundamental, una interpretación razonable y no arbitraria de los presupuestos y cláusulas procesales que no suponga una aplicación rigorista, excesivamente formal o desproporcionada en relación con los fines que preserva el proceso, de modo que la declaración de inadmisión sólo puede fundarse en la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley, que a su vez sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental, adoptada con observancia de estos fundamentos hermenéuticos constitucionales.

OCTAVO.- Sobre el quinto, sexto y séptimo motivos de casación formulados por CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID.

El quinto, sexto y séptimo motivos de casación articulados por la defensa letrada de CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID deben ser desestimados, al evidenciarse que la sentencia recurrida no se pronuncia sobre la calificación jurídica de las conductas imputadas a dicha Entidad financiera a los efectos de considerar el juicio de subsunción en las infracciones tipificadas en los artículos 1, 6 y 7 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, por lo que en su caso este motivo debió fundarse, para respetar las reglas procedimentales que rigen el recurso de casación derivadas de su naturaleza extraordinaria, al amparo del artículo 88.1 c) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero, en todo caso, debe significarse que la Sala de instancia, al acordar que procede la incoación del expediente sancionador, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley de Defensa de la Competencia, y ordenando implícitamente que se practiquen los actos de instrucción necesarios y exigibles para esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades, está reconociendo el derecho a la prosecución de un procedimiento sancionador con todas las garantías, que resulta incompatible en este supuesto con la precipitada decisión de archivo, al considerar que no se han tutelado debidamente los intereses públicos vinculados al Derecho de la Competencia, que tienen encomendados los órganos de defensa de la competencia.

En consecuencia, al rechazarse los motivos de casación formulados, procede declarar no haber lugar a los recursos de casación interpuestos por el Abogado del Estado y por la Entidad Mercantil CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 17 de septiembre de 2003, dictada en el recurso contencioso-administrativo 27/2002 .

NOVENO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.2 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa* , procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso a la parte recurrente.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Que debemos declarar y declaramos no haber lugar a los recursos de casación interpuestos por el Abogado del Estado y por la Entidad Mercantil CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 17 de septiembre de 2003, dictada en el recurso contencioso-administrativo 27/2002 .

Segundo.- Efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente.

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.- Francisco Trujillo Mamely.- Eduardo Espín Templado.- José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.- Rubricados. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Alfonso Llamas Soubrier.- Firmado.