

Roj: STS 6543/2005  
Id Cendoj: 28079130032005100259  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 3  
Nº de Recurso: 8093/2002  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

DEFENSA DE LA COMPETENCIA: CONTRATACIÓN DE PROYECTOS Y DIRECCIÓN DE OBRAS AL AMPARO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA POR LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA. Archivo de actuaciones por no indicios de infracción de artículos 1 ó 7 Ley de Defensa de la Competencia Art. 1.1.d) y 2.1 LDC Art. 15 Ley de Competencia Desleal Art. 83 Ley Orgánica de Universidades (6/2001)

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintisiete de Octubre de dos mil cinco.

VISTO por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 8.093/2.002, interpuesto por el COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, representado por la Procuradora D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Victoria Pérez-Mulet y Díez Picazo, contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en fecha 23 de octubre de 2.002 en el recurso contencioso-administrativo número 1.414/1.998, sobre archivo de actuaciones en materia de defensa de la competencia en relación con la contratación de proyectos y dirección de obras por la Universidad Politécnica de Valencia.

Son partes recurridas la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por el Sr. Abogado del Estado, y la UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA, representada por la Procuradora D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa López-Puigcerber y Portillo.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) de la Audiencia Nacional dictó sentencia de fecha 23 de octubre de 2.002, desestimatoria del recurso promovido por el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Comunidad Valenciana contra las resoluciones del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía y Hacienda de 10 de diciembre de 1.997, ordenando el archivo del expediente 1717/97, y del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 13 de julio de 1.998, que desestimaba el recurso administrativo interpuesto contra la resolución anterior. El mencionado acuerdo de archivo se refería a la denuncia formulada por el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Levante, por el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Comunidad Valenciana y por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de la Comunidad Valenciana y Albacete ante el Servicio de Defensa de la Competencia por supuesta infracción de los *artículos 1 y 7 de la Ley de Defensa de la Competencia por parte de la Universidad Politécnica de Valencia* en relación con la utilización de la autorización contenida en el artículo 11 de la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria, para contratar proyectos y dirección de obras.

SEGUNDO.- Notificada dicha sentencia a las partes, la demandante presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 22 de noviembre de 2.002, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo

emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la representación procesal del Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Comunidad Valenciana compareció en forma en fecha 3 de enero de 2.003, mediante escrito interponiendo recurso de casación al amparo del apartado 1.d) del *artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, formulando un único motivo por infracción del *artículo 2.1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia*, en relación con los artículos 11 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, 3.1 del *Código Civil*, 1. 1.d) de la *misma Ley de Defensa de la Competencia*, y 15.1 y 15.2 de la *Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal*.

Terminaba suplicando que se dicte sentencia casando la recurrida y estimando las pretensiones interesadas, con los siguientes pronunciamientos:

1) fijar el alcance y sentido del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria en los términos propugnados en el recurso de casación;

2) calificar como conducta prohibida y desleal la contratación por la Universidad Politécnica de Valencia, a través de sus Departamentos, Institutos y Profesorado, de los trabajos profesionales relacionados en autos y enumerados en la consideración preliminar del recurso;

3) imponer a los infractores las sanciones económicas que discrecionalmente estime la Sala;

4) intimar a la Universidad Politécnica de Valencia, así como a sus Departamentos, Institutos y Profesores universitarios, para el cese inmediato de actuaciones semejantes o idénticas a las relacionadas en el pronunciamiento 2), y para la abstención en lo sucesivo de las indicadas actuaciones;

5) ordenar al Tribunal de Defensa de la Competencia que emita el Informe previsto en el *artículo 19 de la Ley de Defensa de la Competencia*, elevándolo al Consejo de Ministros, a fin de que éste adopte, en su caso, las medidas conducentes al mantenimiento o restablecimiento de la competencia.

El recurso de casación fue admitido por providencia de la Sala de fecha 18 de mayo de 2.004.

CUARTO.- Personado el Abogado del Estado, ha formulado escrito de oposición al recurso de casación, suplicando que se dicte sentencia por la que se desestime el recurso e imponga las costas causadas a la parte recurrente, de conformidad con lo establecido en la ley jurisdiccional.

Asimismo se ha opuesto al recurso la también comparecida Universidad Politécnica de Valencia, cuya representación procesal suplicaba en su escrito que se dicte sentencia desestimando el recurso, confirmando la sentencia recurrida en todas sus partes, e imponiendo las costas del recurso al recurrente.

QUINTO.- Por providencia de fecha 29 de junio de 2.005 se ha señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 18 de octubre de 2.005, en que han tenido lugar dichos actos.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado,

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el planteamiento del recurso de casación.

El Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Comunidad Valenciana impugna la Sentencia de 23 de octubre de 2.002 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso entablado contra la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 13 de julio de 1.998. Esta resolución desestimaba el recurso interpuesto contra el Acuerdo de 10 de diciembre de 1.997 del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia de archivar la denuncia que las citadas instituciones habían formulado contra la Universidad Politécnica de Valencia por entender que determinados contratos de proyectos y direcciones de obras resultaban contrarios a los *artículos 1 y 7 de la Ley de Defensa de la Competencia 16/1989, de 17 de Julio*.

La Sentencia impugnada funda su fallo desestimatorio en las siguientes consideraciones jurídicas:

"CUARTO.- Es un hecho admitido por las partes que, durante una época que no se concreta, pero en

todo caso, anterior a al denuncia que los actores presentaron ante el SDC, en octubre de 1997, o a sus alegaciones ante el TDC de febrero de 1998, la Universidad Politécnica de Valencia ha realizado los contratos, proyectos y direcciones de obras que se indican en los Hechos Dos, Tres y Siete, letras a) y b) de la demanda.

A la posibilidad por parte de las Universidades de celebrar contratos con otras entidades, públicas, públicas o privadas, se refiere el artículo 11 de la ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU). Dispone este precepto que:

"... Los Departamentos y los Institutos Universitarios, y su profesorado a través de los mismos, podrán contratar con entidades públicas y privas, y con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como el desarrollo de cursos de especialización. Los Estatutos de las Universidades establecerán el procedimiento para la autorización de dichos contratos y los criterios para la afectación de los bienes e ingresos obtenidos."

La interpretación que se efectúe del citado artículo de la LRU es decisiva para el resultado de este recurso.

El demandante propone una interpretación del precepto en relación con su contexto, esto es, con todo el texto de la LRU, y especialmente los artículos 8 y 10, de los que se derivaría que los Departamentos e Institutos Universitarios únicamente pueden contratar en aquellos casos en que sea preciso un "... conocimiento superior al que se manifiesta en la vida ordinaria" (sic), al tiempo que no podrán celebrarse contratos con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

Sin embargo, no es esa la conclusión a que llega la Sala en la interpretación del artículo 11 LRU. El sentido propio de las palabras empleadas por el legislador pone de relieve en este caso, sin necesidad de interpretaciones forzadas, el contenido y alcance de la norma: los Departamentos y los Institutos Universitarios pueden contratar con personas físicas y jurídicas la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico. Las limitaciones a esta facultad de contratación que el recurrente alega, no se encuentran desde luego, en el texto de la norma.

Pero es que tampoco es fácil obtener esas limitaciones del contexto de la LRU, al menos de los artículos 8 y 10, en los que en ningún caso se plantea la exigencia a los Departamentos e Institutos Universitarios de ese "conocimiento superior al que se manifiesta en la vida ordinaria", ni menos aún se trata del tema de su posible intervención en la producción y distribución de bienes y servicios.

Es más, el resto del articulado de la LRU reafirma la posibilidad de celebrar contratos de los Departamentos e Institutos Universitarios, con la consecuencia añadida, además, de obtener una contraprestación, porque si no, no tendría ningún sentido que el artículo 54 LRU obligue a las Universidades a incluir en el estado de ingresos de sus presupuestos, "...los ingresos derivados de los contratos a que hace referencia el *artículo 11 de la presente ley*".

En el caso que tratamos, está acreditada la realización por la Universidad Politécnica de Valencia de los contratos, proyectos y direcciones de obra que expone la parte actora, pero por el contrario, no puede entenderse que estas actuaciones se encuentren fuera del ámbito de la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico previstas por el artículo 11 LRU.

CUARTO [sic].- Al tratarse de una actividad realizada al amparo de una disposición de carácter legal, es innecesario examinar si estamos ante alguna de las prácticas prohibidas por el *artículo 1 de la LDC*, en virtud de lo dispuesto por el *párrafo 1º del artículo 2 de la misma LDC*. A similar conclusión llegamos respecto de la aplicación del *artículo 7 LDC*. Para que un acto desleal tenga cabida en el ámbito de aplicación del *artículo 7 LDC* es necesario, como primera condición, que exista un comportamiento desleal con arreglo a lo establecido en el *artículo 15 de la ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal*.

Tal precepto considera desleal prevalerse en el mercado de un ventaja competitiva adquirida mediante la infracción de las leyes y que la ventaja sea, además, significativa.

No es necesario examinar siquiera si la Universidad codemandada dispone o no de una ventaja competitiva, porque lo cierto es que, como se ha venido diciendo, la actuación denunciada de dicha Universidad no infringe los preceptos legales que alega el recurrente.

QUINTO.- Es oportuno un último comentario sobre la prueba pericial propuesta por la parte actora.

Dicha prueba fue admitida por este Tribunal, en ejercicio de su función de tutela efectiva, en la consideración de que podía tratarse de una prueba relevante para la decisión final, desde la perspectiva necesariamente de limitado conocimiento de la cuestión controvertida que poseía la Sala en el momento de pronunciarse sobre la admisión de las prueba propuestas.

Sin embargo, transcurrieron 16 meses desde que se acordó la práctica de la prueba pericial por auto de 21 de marzo de 2001 , hasta que se acordó el cierre del período de prueba, el 28 de junio de 2002, sin que los peritos llegaran a emitir su dictamen, desde luego por razones ajenas a esta Sala. Repasando las actuaciones, se comprueba que no existió el empeño adecuado para la práctica de la pericia, tanto por parte de la Universidad codemandada que demoró la puesta a disposición de los peritos de la documentación necesaria para realizar su trabajo, como por parte de estos, que tampoco emplearon la diligencia exigible, como lo muestra el cruce de faxes entre la Universidad y dichos peritos.

Después de 16 meses de período probatorio con tan escasos resultados, y del trámite de conclusiones escritas de las partes, para la Sala aparece que la falta de práctica de dicha prueba no causa ninguna indefensión a la recurrente, pues las partes actora y codemandada en sus respectivos escritos finales, llegaron a una relativa aceptación del hecho de que en los trabajos realizados por la Universidad Politécnica de Valencia no eran utilizados conocimientos diversos a los propios de las titulaciones universitarias afectadas en este recurso. Y tal cuestión -que sean exigibles conocimientos diversos, o mejor, superiores, a los propios de las titulaciones universitarias afectadas-. como hemos visto, es irrelevante para la resolución de este recurso, pues ya se ha dicho que esa exigencia de conocimientos superiores a los que se manifiestan en la vida ordinaria no es un requisito que se imponga por la LRU a los Departamentos e Institutos Universitarios en relación con los contratos que realicen." (fundamentos de derecho cuarto a quinto)

El recurso se articula mediante un único motivo, formulado al amparo del apartado 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción, que se funda en la supuesta infracción del *artículo 2.1 de la Ley de Defensa de la Competencia* , en relación con el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria 11/1983, de 25 de agosto y el *3.1 del Código Civil* , por considerar que dichos preceptos no amparan la realización de los contratos objeto de la denuncia; como consecuencia de lo anterior se aduce asimismo la infracción del *artículo 1.1.d) de la referida Ley de Defensa de la Competencia* , y del *artículo 15.1 y/o 15.2 de la Ley de Competencia Desleal 3/1991, de 10 de enero* .

SEGUNDO.- Sobre el iter del expediente y el planteamiento del recurso contencioso administrativo a quo.

Para una adecuada comprensión de las cuestiones planteadas en el recurso de casación, resulta conveniente hacer una sucinta exposición del iter que ha seguido el presente litigio.

a. Denuncia ante el Servicio de Defensa de la Competencia.

Las entidades actores presentaron el 3 de noviembre de 1.997 una denuncia ante el Servicio de Defensa de la Competencia contra la Universidad Politécnica de Valencia por entender que un elevado número de proyectos y direcciones de obras realizados por dicha institución académica (o sus Departamentos, Institutos o Profesores) y que se enumeraban, producían o podían producir el efecto de restringir y falsear la competencia en parte del mercado nacional y en el ámbito de las profesiones técnicas. Entendían las recurrentes que la Universidad denunciada (o los citados sujetos a ella pertenecientes) intervenían desde una posición económica privilegiada, exenta de todo riesgo económico a partir de una estructura organizativa financiada con fondos públicos y prevaliéndose de los valores universitarios en ámbitos ajenos a los mismos. Gracias a las citadas ventajas financieras y en razón a los valores universitarios las actuaciones profesionales de la Universidad Politécnica denunciada desplazan con facilidad a los profesionales técnicos que deben concurrir con financiación propia y con los valores adquiridos en base a su esfuerzo personal.

En opinión de las entidades denunciadas el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria no ampara las actuaciones profesionales denunciadas, en las que se aplican conocimientos ya alcanzados y contrastados y, en consecuencia, quedan subsumidas en el *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia* : restringen y falsean la competencia y no gozan de amparo legal. Se afirma también en la denuncia que, de no quedar subsumidas las referidas conductas en el *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia* , habrían de ser calificadas de actos de competencia desleal, de acuerdo con lo previsto en el *artículo 15.1 de la Ley de Competencia Desleal* , lo que entra asimismo dentro de las competencias de los órganos de defensa de la competencia en virtud de lo establecido en el *artículo 7 de la Ley de Defensa de la*

*Competencia* . Al escrito de denuncia se acompañaba un dictamen jurídico en el que a partir de las previsiones de la Ley de Reforma Universitaria se trataba de fundamentar, aparte otras consideraciones, la tesis de que los contratos de Departamentos, Institutos y Profesores contemplados en el artículo 11 de la citada Ley sólo podían estar encaminados a la investigación científica y técnica, a la creación artística, a la realización de actividades docentes y al asesoramiento técnico, que habían de contar con un nivel científico, técnico o artístico superior al que se manifiesta en la vida ordinaria y, en fin, que no podían celebrarse con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

De acuerdo con argumentación que se ha resumido, las actoras solicitaban que se iniciase el correspondiente expediente sancionador, se declarasen las actuaciones denunciadas contrarias a la libre competencia y, subsidiariamente, actos de competencia desleal; que se impusiesen las sanciones correspondientes y que se intimase a la Universidad Politécnica y los sujetos que la integran para que se abstuviesen de modo inmediato y en lo sucesivo de realizar actuaciones semejantes.

b. Decisión de la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia.

El Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia resolvió archivar la denuncia al considerar, por un lado, que las actividades supuestamente contrarias a la competencia estaban amparadas por el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria y, por otro, que no existían indicios de infracción del *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia* . El acuerdo, de 10 de diciembre de 1.997, decía así:

"II. VALORACION JURIDICA

La actuación de la Universidad Politécnica se halla amparada por la Ley Orgánica 11/1983 antes citada, que tiene entre sus objetivos el de dotar a las universidades de medios económicos para que puedan llevar a cabo su labor docente. Así, el artículo 54 de la referida Ley enumera en su apartado 3 las partidas de ingresos que contendrá el presupuesto de las Universidades, recogiendo entre ellas "los ingresos derivados de los contratos a los que hace referencia el artículo 11 de la presente Ley". La consecución de estos contratos "con entidades públicas y privadas, o con personas físicas" para "la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico" prevista en el mencionado artículo 11 de la Ley Orgánica 11/1983, no está reñida en modo alguno con los fines de docencia, estudio e investigación que corresponde desarrollar a la universidad como servicio público, ni con las otras funciones de servicio a la sociedad también contenidas en el artículo 1 de la repetida LR.U.

La asimilación de los trabajos de carácter científico, técnico o artístico con trabajos en el ámbito de la docencia o la investigación que hacen los denunciados, deducida de las funciones que los artículos 8 y 10 de la LR. U. atribuyen a los Departamentos e Institutos Universitarios, supone una interpretación excluyente que no parece corresponderse con el sentido del texto legal.

Los artículos 8 y 10 de la L R. U. tienen por objeto definir el marco estructural y funcional de los Departamentos e Institutos Universitarios, respectivamente, en relación con los fines primordiales de docencia, estudio e investigación anteriormente citados, pero no impedir que dichos órganos se proyecten hacia afuera precisamente para aplicar conocimientos ya alcanzados y organizados. Si, como bien dice el Informe que acompaña a la denuncia, es preciso guardar las reglas del *artículo 3 del Código Civil* al examinar un texto, se habrá de atender al contexto no sólo para lo que dice, sino para lo que no dice, además de considerar el sentido propio de las palabras.

Por ello, no puede darse una significación restrictiva a los trabajos de carácter científico, técnico o artístico cuando el texto legal no lo hace, ni limita ni prohíbe la utilización de unos determinados conocimientos de esos órganos universitarios en la realización de los trabajos que contratan. De manera que la pretensión de que la actuación de la Universidad Politécnica de Valencia carece del amparo legal del *artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia* no puede tenerse en cuenta.

Por otro lado, el hecho de que los Departamentos e Institutos Universitarios acudan a la realización de los referidos trabajos, lejos de restringir la competencia supondría un incremento de la misma, dado que un mayor nº de profesionales pueden llevar a cabo los mencionados trabajos.

No existe, pues, indicios de infracción del *artículo 1 de la LDC* , ni tampoco infracción de norma que dé lugar a la consideración del *artículo 7 del mismo texto legal* . La ventaja competitiva que se deriva de las exenciones tributarias y de los beneficios que se atribuyen a la Universidad por asimilación a las fundaciones benéfico-docentes ( *art. 53 LRD* .) constituye una ayuda pública, contemplada en el *artículo 19 de la LDC* , cuyo examen, en relación con sus efectos sobre las condiciones de competencia, corresponde

hacer al Tribunal de Defensa de la Competencia, a solicitud del Ministro de Economía y Hacienda. El Servicio de Defensa de la Competencia se propone estudiar si procede proponer al Ministro la revisión del asunto al Tribunal en aplicación de dicho precepto.

En consecuencia, no cabe apreciar indicios de infracción en la conducta de la entidad denunciada."

c. Interpuesto recurso contra el anterior acuerdo, fue desestimado por resolución del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 13 de julio de 1.998, en los siguientes términos:

"1. El *artículo 36.2 de la LDC* establece que el Servicio podrá acordar la instrucción de una información reservada antes de resolver la incoación del expediente o, en su caso, el archivo de las actuaciones.

Es, además, doctrina de este Tribunal que pueden existir casos de denuncias de cuyo contenido se deduce que no se refieren a prácticas prohibidas por la LDC y que, por lo tanto, no es siquiera necesario acordar la instrucción de una información reservada ya que, de los hechos denunciados, se observa que no cabe que puedan ser objeto de un expediente sancionador ante la falta de indicios racionales de dichas prácticas.

2. Así ha sucedido en el presente caso. El Servicio estimó que en los hechos denunciados no existen indicios de infracción del *artículo 1 de la LDC*, por el amparo legal que supone el artículo 11 de la mencionada LRU, ni tampoco infracción de norma que dé lugar a la consideración del *artículo 7 de la LDC*.

En efecto, las actividades denunciadas de la Universidad Politécnica de Valencia resultan de la aplicación del mencionado artículo 11 de la LRU, que dispone:

"Los Departamentos y los Institutos universitarios, y su profesorado a través de los mismos, podrán contratar con entidades públicas o privadas, o con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como el desarrollo de cursos de especialización. Los Estatutos de las Universidades establecerán el procedimiento para la autorización de dichos contratos y los criterios para la aceptación de los bienes e ingresos obtenidos".

Por lo tanto, el Tribunal considera que el amparo de dicha norma es claro, sin que quepa la interpretación restrictiva de los denunciados de que, puesto que los artículos 8 y 10 de la LRU tienen por objeto definir los Departamentos e Institutos Universitarios, respectivamente, en relación con los fines primordiales de la docencia, se excluya, al no mencionarlos, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico. Efectivamente, a dichos artículos les sigue, precisamente, el art. 11 que autoriza la proyección hacia el exterior de dichos trabajos.

3. Es cierto que, aún no existiendo prácticas colusorias ni abuso de posición de dominio en el mercado, la conducta de un operador económico puede infringir la LDC por falseamiento sensible de la competencia derivada de actos de competencia desleal (*art. 7 LDC*).

Sin embargo, las alegaciones de los recurrentes relativas a actos de deslealtad por parte de la Universidad Politécnica de Valencia, que sólo reiteran los argumentos de la denuncia y del recurso, se reconducen sustancialmente a la acusación de competir valiéndose de medios materiales o culturales adquiridos con financiación pública, aunque practicando precios parejos a los de los profesionales, según reconocen los propios denunciados.

El Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia, en su Acuerdo de archivo de la denuncia, señala que "La ventaja competitiva que se deriva de las exenciones tributarias y de los beneficios que se atribuyen a la Universidad por asimilación a las fundaciones benéfico- docentes (art. 53 L.R.U.) constituye una ayuda pública, contemplada en el *artículo 19 de la LDC*, cuyo examen, en relación con sus efectos sobre las condiciones de competencia, corresponde hacer al Tribunal de Defensa de la Competencia, a solicitud del Ministro de Economía y Hacienda". En consecuencia, el Servicio se propone estudiar si procede proponer al Ministro la remisión del asunto al Tribunal, en aplicación de dicho precepto.

El Tribunal comparte el criterio del Director General sobre la conveniencia de realizar dicho análisis, sin que pueda formular otro pronunciamiento hasta tanto concurren los requisitos previstos en el *artículo 19 LDC* para examinar las ayudas otorgadas a la Universidad Politécnica de Valencia." (fundamentos de derecho 1 a 3)

Frente a esta resolución se interpuso el recurso contencioso administrativo que finalizó con la

Sentencia desestimatoria de 23 de Octubre de 2.002 que se ha reseñado en el fundamento de derecho primero y que se impugna en el presente recurso de casación.

TERCERO.- Sobre el planteamiento del motivo de casación único relativo a la infracción del *artículo 2.1 de la Ley de Defensa de la Competencia* en relación con el 11 de la Ley de Reforma Universitaria.

El planteamiento del motivo de casación único en que se funda el recurso consiste en denunciar la infracción del *artículo 2.1 de la Ley de Defensa de la Competencia*, al haber sido erróneamente aplicado en el sentido de que el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria "interpretado en su contexto, espíritu y finalidad, ex *artículo 3.1 del Código Civil*", no ampara las actuaciones denunciadas y, en consecuencia, que éstas deben reputarse conductas prohibidas de conformidad con el *artículo 1.1.d) de la Ley de Defensa de la Competencia* o, en su caso, incursas en competencia desleal según el *artículo 15 de la Ley de Competencia Desleal*.

De acuerdo con este planteamiento, las entidades actoras centran el debate en demostrar que el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria no ampara dichas conductas, ya que los "trabajos de carácter científico, técnico o artístico" a los que se refiere el precepto están estrictamente circunscritos por los objetivos de la institución universitaria. En este sentido, se examinan las funciones de la Universidad (art. 1.2 LRU), de los Departamentos (art. 8.1), Institutos universitarios (art. 10.1 LRU) y del propio profesorado universitario (regulado en el art. 33.1 LRU) y se llega a la conclusión de que en ningún caso dichos trabajos contemplados en el artículo 11 pueden rebasar el marco de la investigación, la docencia o el desarrollo cultural. Asimismo se afirma que el vigente *artículo 83 de la Ley Orgánica de Universidades 6/2001, de 21 de diciembre* -que derogó la Ley de Reforma Universitaria- confirma plenamente, en su examen sistemático, la línea interpretativa propuesta.

Al no estar comprendidos en el ámbito del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria los trabajos y proyectos objeto de la denuncia por exceder el campo de las actividades propias de la Universidad, se afirma, desaparece cualquier obstáculo para someter dichas actividades a su examen desde la perspectiva del *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia* y del *artículo 15 de la Ley de Competencia Desleal*. En cuanto al *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, su apartado 1.d)* prohíbe las prácticas que produzcan o puedan producir el efecto de restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional, consistentes en "la aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros". En opinión de las actoras, esa es la situación que efectivamente se produce con las actuaciones denunciadas, en la medida en que los profesores universitarios adscritos a los Departamentos e Institutos universitarios disfrutan de una serie de ventajas competitivas (disponibilidad de medios técnicos, servicios, patrocinio, ventajas fiscales y otras) que alteran la paridad en las condiciones de concurrencia.

En relación con el *artículo 15 de la Ley de Competencia Desleal* afirman lo recurrentes que, como los trabajos objeto de la denuncia no están amparados por el *artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria* por exceder de los objetivos propios de la Universidad y sus Departamentos, Institutos y profesorado, suponen una infracción legal que les otorga una ventaja competitiva. Dicha infracción es posible examinarla desde la perspectiva de la defensa de la competencia en la medida en que se cumplen los requisitos establecidos en el *artículo 7 de la Ley de Defensa de la Competencia*: una grave distorsión de las condiciones de competencia del mercado y que resulte afectado el interés público.

Finalmente, se concluye señalando, en referencia al *artículo 19 de la Ley de Defensa de la Competencia*, que la función de vigilancia que en el mismo se atribuye al Tribunal de Defensa de la Competencia no puede quedar a expensas de su voluntad discrecional. Por ello entiende la parte actora que si se perciben indicios de incompatibilidad entre la participación de la Universidad en el mercado y las ayudas públicas que percibe, este Tribunal debe ordenar, en la revisión jurisdiccional de la actuación del Tribunal de Defensa de la Competencia, que éste emita el informe previsto en el citado precepto.

En el suplico del recurso y en consonancia con lo sostenido en el mismo, las entidades actoras solicitan que se fije el alcance del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria en el sentido por ellas propugnado; que se declare conducta prohibida y desleal la contratación de los trabajos profesionales denunciados; que se impongan las sanciones correspondientes y se intime a la Universidad y sus Departamentos, Institutos y profesores para el cese inmediato y para el futuro de actuaciones semejantes; y, por último, que se ordene al Tribunal de Defensa de la Competencia que emita el informe previsto en el *artículo 19 de la Ley de Defensa de la Competencia* y se eleve el mismo al Consejo de Ministros.

CUARTO.- Sobre la interpretación del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria.

Como las mismas entidades recurrentes declaran y se evidencia en la argumentación que se ha sintetizado en el anterior fundamento de derecho, el planteamiento del motivo de casación y del propio recurso se basa en la interpretación que se propone del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria. Sin embargo, no puede admitirse semejante interpretación y ello origina, en definitiva, la desestimación del motivo. El precepto dice así:

"Los Departamentos y los Institutos Universitarios, y su profesorado a través de los mismos, podrán contratar con entidades públicas y privadas, o con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como el desarrollo de cursos de especialización. Los Estatutos de las Universidades establecerán el procedimiento para la autorización de dichos contratos y los criterios para la afectación de los bienes e ingresos obtenidos."

Todo el esfuerzo argumentativo se dirige a propugnar que los contratos a los que se refiere el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria se han de referir a actividades de docencia, investigación o promoción de la cultura, al ser ese el exclusivo ámbito de actuación de la Universidad y de los sujetos enumerados en dicho precepto y que, al no ser los contratos denunciados de esa naturaleza, sino de carácter profesional y técnico, dichas actividades no están amparadas por la ley. Así pues, lo que se pretende demostrar es que Departamentos, Institutos universitarios y profesores sólo y exclusivamente pueden contratar la realización de trabajos con esas finalidades "académicas": los contratos que excedan dichos fines serían contrarios a la ley, puesto que no están comprendidos en el precepto discutido, que es el que habilita a dichos sujetos a contratar trabajos externos a la Universidad siempre que estén encaminados a las finalidades de la institución universitaria.

Pues bien, esta interpretación restrictiva del artículo en cuestión, que implica la conclusión de que los contratos que no se refieran estrictamente a finalidades de docencia, investigación o fomento de la cultura se efectúan con infracción de la Ley de Reforma Universitaria, ha de ser rechazada. Tiene en efecto razón la Sala de instancia cuando así lo hace en el fundamento de derecho cuarto, reproducido supra, afirmando que no es posible deducir ni del propio precepto ni de una interpretación sistemática de la Ley las limitaciones a la facultad de contratación que propugnan las entidades actoras.

Además de las razones expuestas por la Sala de instancia, conviene añadir alguna consideración suplementaria. En primer lugar que, frente a lo que sostiene la parte actora, incluso si se asumiera que el marco de contratación externa de las Universidades y sus sujetos integrantes hubiera de mantenerse dentro del marco de las finalidades y objetivos de la institución académica, tampoco cabría la interpretación restrictiva propugnada. No hay más que revisar los preceptos de la propia Ley de Reforma Universitaria que las actoras aducen en apoyo de su posición para comprobar que dentro de dichas funciones cabe perfectamente la actividad cuya legalidad se discute. Así, no hay que olvidar que uno de los aspectos comprendidos en las funciones que el artículo 1.2 de la Ley de Reforma Universitaria atribuye a la Universidad se encuentra el de la transmisión de la ciencia, la técnica y la cultura a la sociedad, lo que no sólo se cumple a través de la docencia, sino asimismo mediante la transferencia de los resultados de la investigación y del saber universitario a la actividad económica, social y técnica. Dicha transferencia de saberes queda posibilitada muy principalmente gracias a la imbricación de la investigación efectuada por Departamentos, Institutos, Grupos de investigación y profesores en la actividad social y económica por medio de los contratos a los que se refiere el artículo 11 de la Ley. Así, el artículo 1.2.a) de la Ley de Reforma Universitaria se refiere a la transmisión y desarrollo de la ciencia, la técnica y la cultura y, sobre todo, el apartado c) del mismo precepto menciona expresamente el apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas. Y esto no es contradicho, sino al contrario, por los preceptos que se refieren a los Departamentos, Institutos y Profesores universitarios.

Dicha transferencia de los resultados de la actividad de investigación y estudio universitarios a la sociedad es considerada hoy día universalmente como un rasgo esencial de la actividad universitaria, de tal forma que frente a lo que se afirma en el recurso, en todos los países de nuestro entorno se persigue activamente la imbricación de la Universidad en el tejido económico de la sociedad, sin perjuicio de que dicha interrelación deba producirse, como es obvio, dentro de un escrupuloso respeto a todas las exigencias del ordenamiento jurídico y, en particular, del derecho de la competencia.

Y, en segundo lugar, y al contrario de lo que se indica por las entidades actoras, existe una manifiesta continuidad en este punto entre la Ley de Reforma Universitaria y la actualmente vigente Ley Orgánica de Universidades. En efecto, pese a los esfuerzos argumentativos del recurso, el texto del artículo 83 del texto regulador vigente de la Universidad española -que se transcribe en el propio recurso-, no sólo reproduce en esencia el anterior artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria, sino que es más explícito en el sentido



indicado. Así, se menciona como un nuevo sujeto de esta actividad contractual y de acuerdo con la experiencia comparada en investigación a los grupos de investigación, así como también una serie de organismos "dedicados a la canalización de las iniciativas investigadoras del profesorado y a la transferencia de los resultados de la investigación" (sic), como lo son cualesquiera "órganos, centros, fundaciones o estructuras organizativas similares de la Universidad". Tampoco es un cambio que vaya en el sentido restrictivo propugnado por la parte actora el añadir, como objeto de los contratos contemplados en el precepto, "el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación", o la previsión de una habilitación a la potestad reglamentaria del Gobierno para que establezca el marco básico para la regulación por los Estatutos de las Universidades del procedimiento de autorización y celebración de tales contratos (que reitera lo que se indicaba ya en el artículo 45.1 de la Ley de Reforma Universitaria): se trata en ambos casos de prescripciones irrelevantes desde la perspectiva de la restricción del ámbito material sobre el que puedan versar dichos contratos que propugna la parte actora.

En definitiva, rechazada la interpretación que del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria defienden las entidades recurrentes, y siendo correcta la efectuada por la Sala de instancia en el punto en el que la parte actora formula su discrepancia, es preciso rechazar el motivo. En efecto, no resulta posible casar la Sentencia y asumir la interpretación propuesta del citado precepto como se reclama en el punto primero del suplico, puesto que el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria sí cubre la actividad contractual denunciada, que resulta en ese sentido conforme a derecho.

QUINTO.- Sobre la alegada infracción del *artículo 1.1.d) de la Ley de Defensa de la Competencia* .

Una vez rechazada la tesis de las entidades actoras, sin embargo, resulta necesario complementar las afirmaciones anteriores con otras consideraciones relevantes desde el punto de vista de la defensa de la competencia. En efecto, el hecho de que estos contratos se encuentren amparados por el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria y sean, en ese sentido, conformes a derecho, no quiere decir que por ello sean sin más conformes con el derecho de la competencia. O, dicho de otro modo, el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria ampara dichos contratos, pero no de manera específica desde la perspectiva del derecho de la competencia, esto es, no desde la perspectiva del *artículo 2.1 de la Ley de Defensa de la Competencia* . Este precepto tiene un alcance mucho más circunscrito, pues se refiere de manera directa a acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que por sí mismas estarían incursas en el *artículo 1 de la propia Ley* pero que, por estar contempladas en una Ley o en las disposiciones reglamentarias dictadas en su ejecución, quedarían amparadas frente a dicho artículo 1. Se refiere pues el *artículo 2.1 de la Ley de Defensa de la Competencia* a una Ley que específicamente autorice acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que, de no ser por su mediación, estarían incursos en las prohibiciones del artículo 1.

Así pues, frente a lo que erróneamente se afirma en la Sentencia de instancia, el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria no es una de las leyes a las que se refiere el *artículo 2.1 de la Ley de Defensa de la Competencia* , pues no habilita a un comportamiento que por sí mismo incurra en las prohibiciones del *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia* , sino que su alcance es autorizar dichos contratos en términos generales, por ejemplo a los efectos de la compatibilidad de la actividad de los profesores con su dedicación académica. En la perspectiva del derecho de la competencia tales contratos podrán ser o no contrarios a derecho en función de sus características, el mercado en el que se realicen y su relevancia en el mismo y demás circunstancias que sean de consideración, lo que habrá de comprobarse en cada caso de manera específica. Esto es, el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria tiene un objetivo distinto al de una ley que autorice una conducta en principio prohibida por el derecho de la competencia y es, por consiguiente, neutro desde esta perspectiva.

En el caso de autos, ni el Servicio ni el Tribunal de Defensa de la Competencia, tal como se comprueba en las resoluciones reproducidas más arriba, encontraron indicios de que los contratos denunciados incurrieran en alguna de las prohibiciones del *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia* , decretando el archivo de la denuncia. En su impugnación de esta decisión de archivo y en el propio recurso de casación, la parte actora se ha esforzado en demostrar que los contratos en cuestión son contrarios al artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria por exceder del ámbito del mismo y anudan a esa misma supuesta infracción su carácter prohibido desde el punto de vista del *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia* . Sin embargo, dichos contratos sí están cubiertos por el citado artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria, lo que supone rechazar el motivo que se funda precisamente en dicha infracción. Pero también es preciso reconocer que queda imprejuizado judicialmente, como consecuencia del propio planteamiento de la parte actora, si tales contratos resultan conformes o no al derecho de la competencia. Mientras que los órganos de defensa de la competencia no encontraron indicios de ellos, la Sala de instancia, en consonancia con el planteamiento de la parte, entendió que, al resultar conformes con

el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria, quedaban ya por ello exentos de las prohibiciones del *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia*, interpretación de la Sala que debe ser corregida. Sin embargo, al estar el recurso de casación circunscrito a la revisión de la interpretación jurídica del derecho aplicado y a las pretensiones de las partes, no podemos estimar el motivo ni el primero de los pedimentos del suplico (la interpretación del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria en el sentido propuesto por la parte) puesto que la interpretación del alcance material de dicho precepto efectuada por la Sala de instancia es correcta. En consecuencia, tampoco puede estimarse el resto de pedimentos, en los que se asocia la vulneración de las Leyes de Defensa de la Competencia y de Competencia Desleal a una infracción inexistente del citado precepto del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria.

En resumen, los órganos de defensa de la competencia entendieron que no había indicios de la vulneración del derecho de la competencia, sin que asociaran dicha afirmación de forma unívoca a la infracción o no del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria. La Sala de instancia, en respuesta al planteamiento de la parte recurrente, sostiene la conformidad de la actividad denunciada con el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria, en lo que acierta, aunque yerra al afirmar que por ello dicha actividad está amparada frente a las prohibiciones del *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia*. El motivo de casación único, al sostener que la Sala se equivoca en el alcance material del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria y que el mismo no cubre dicha actividad por no ser estrictamente docencia, investigación o promoción de la cultura debe ser rechazado. Y como su tesis de que dicha actividad contractual es contraria al derecho de la competencia depende de manera directa de dicha interpretación del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria, la misma no puede ser tampoco aceptada en el marco de este recurso.

Por otra parte, en esta sede de casación y en el recurso de autos, a esta Sala no le resulta posible pronunciarse sobre si los contratos denunciados eran o no contrarios al derecho de la competencia, como tampoco lo ha hecho la Sala de instancia desde el punto de vista de las características de los contratos y de los mercados afectados, al basarse exclusivamente su afirmación sobre la conformidad al derecho de la competencia de la actividad denunciada en la cobertura del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria, entendido erróneamente como suficiente desde la perspectiva del *artículo 2.1 de la Ley de Defensa de la Competencia*.

SEXTO.- Sobre la alegada infracción del *artículo 15 de la Ley de Competencia Desleal*. Al igual que en relación con la alegada infracción del *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia*, también hemos de rechazar la referida al *artículo 15 de la Ley de Competencia Desleal*, si cabe con mayor motivo. En efecto, en este caso el propio precepto invocado contempla en su primer apartado el aprovechamiento de una ventaja competitiva adquirida mediante la infracción de leyes, que en este caso sería la infracción del artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria en la interpretación propugnada por las entidades actoras. En la medida en que hemos visto que dicha interpretación sobre el alcance material del citado precepto de la Ley de Reforma Universitaria es incorrecta, no existe el presupuesto de la infracción normativa que permitiría hablar de competencia desleal. En cuanto al *apartado 2 del mismo artículo 15 de la Ley de Competencia Desleal*, en ningún caso resultaría de aplicación puesto que se refiere a la infracción de normas jurídicas que tengan por objeto la regulación de la actividad concurrencial, lo que -como hemos visto- no sucede con el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria.

La inexistencia del presupuesto para la aplicación del *artículo 15 de la Ley de Competencia Desleal* hace innecesario entrar en la cuestión de la concurrencia o no de los requisitos que habilitan al Tribunal de Defensa de la Competencia para conocer de las infracciones contempladas en el mismo, requisitos establecidos en el *artículo 7 de la Ley de Defensa de la Competencia* (la grave distorsión de las condiciones de competencia en el mercado y la afcción del interés público).

SÉPTIMO.- Sobre la invocación del *artículo 19 de la Ley de Defensa de la Competencia*.

En relación con la solicitud contenida en el suplico del recurso de que ordenemos al Tribunal de Defensa de la Competencia la elaboración de un informe sobre los efectos de las ayudas públicas recibidas por la Universidad denunciada -o, en general, por las Universidades- y sus efectos sobre la competencia, es claro que queda fuera de lo previsto en el *artículo 19 de la Ley de Defensa de la Competencia*, con independencia ya de la denegación del motivo y del recurso. Como la propia parte actora señala en su recurso y como le recordó el Tribunal de Defensa de la Competencia, la previsión del precepto es taxativa, correspondiendo en exclusiva al Ministro la solicitud de dicho informe. Por lo demás, ya el Servicio de Defensa de la Competencia manifestó su voluntad de estudiar la conveniencia de proponer al Ministro competente el estudio de los efectos sobre la condiciones de competencia de las ayudas públicas recibidas por las Universidades.

OCTAVO.- Conclusión y costas.

La desestimación del motivo único en que se basa el recurso de casación conduce a la desestimación de éste. En aplicación de lo dispuesto en el *artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción*, se imponen las costas a la parte actora.

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**

Que NO HA LUGAR y por lo tanto DESESTIMAMOS el recurso de casación interpuesto por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de la Comunidad Valenciana contra la sentencia de 23 de octubre de 2.002 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo 1.414/1.998 . Con imposición de las costas de la 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 . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. EDUARDO ESPIN TEMPLADO, estando constituída la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.