

Id Cendoj: 28079130032005100282  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 3  
Nº de Recurso: 374 / 2003  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Voces:**

- DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA
- ESPECTACULOS PUBLICOS
- EXPEDIENTE SANCIONADOR
- CADUCIDAD ADMINISTRATIVA
- PRINCIPIO DE CULPABILIDAD
- PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD
- PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVA
- INTERES PUBLICO
- DERECHO A LA DEFENSA
- SEGURIDAD JURIDICA

**Resumen:**

DEFENSA DE LA COMPETENCIA: CRIADORES DE TOROS DE LIDIA Art. 1.1.a) Ley Defensa de la Competencia de 1.989 Prohibición estatutaria de mantener determinadas relaciones comerciales; difusión de contratos tipo estableciendo condiciones comerciales Unión de Criadores de Toros de Lidia Caducidad del procedimiento administrativo sancionador

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a once de Noviembre 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 374/2.003, interpuesto por la UNIÓN DE CRIADORES DE TOROS DE LIDIA, representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Dorotea Soriano Cerdo, contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en fecha 27 de noviembre de 2.002 en el recurso contencioso-administrativo número 724/1.999 y acumulados, sobre realización de conductas restrictivas de la competencia por parte de asociaciones de ganaderos de toros de lidia.

Es parte recurrida la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada por el Sr. Abogado del Estado.

## **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 27 de noviembre de 2.002, estimatoria en parte de los recursos acumulados 724/1.999, promovido por la Unión de Criadores de Toros de Lidia, 754/1.999, promovido por la Asociación de Ganaderías de Lidia, 756/1.999, promovido por la asociación profesional Ganaderos de Lidia Unidos, y 764/1.999, promovido por la Agrupación Española de Ganaderos de Reses Bravas, contra la resolución del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 22 de julio de 1.999 referida al expediente de dicho órgano 436/98 (1437/96 del Servicio de Defensa de la Competencia). La mencionada resolución contiene, entre otros, los siguientes pronunciamientos:

- declara acreditada la realización de una conducta restrictiva de la competencia, prohibida por el *artículo 1.1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia*, por parte de la Unión de Criadores de Toros de Lidia, consistente en la inclusión en sus Estatutos de 1.987, vigentes hasta 1.996, de cláusulas que imponen a los asociados la obligación de no mantener relaciones comerciales con ganaderos pertenecientes a otras asociaciones, en cuanto a la compraventa de reses, la transmisión de hierro, señal, divisa y semen, así como la obligación de no permitir que sus reses sean lidiadas en festejos donde exista ganado bravo de ganaderos ajenos a la Unión de Criadores de Toros de Lidia;

- declara acreditada la realización de conductas restrictivas de la competencia prohibidas por el *artículo 1.1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia*, por parte de la Unión de Criadores de Toros de Lidia, de la Asociación Nacional de Ganaderías de Lidia, de Ganaderos de Lidia Unidos y de la Agrupación Española de Ganaderos de Reses Bravas, consistente en la recomendación colectiva, a través de contratos tipo, de condiciones comerciales que deben ser objeto de libre negociación entre las ganaderías y los empresarios organizadores de festejos taurinos.;

- intima a las mencionadas asociaciones a que cesen en las conductas que se han declarado prohibidas y a que se abstengan de realizarlas en el futuro tales prácticas.

Además, impone a las asociaciones responsables como autoras de las conductas descritas las siguientes multas: a la Unión de Criadores de Toros de Lidia, cuarenta millones de pesetas; a la Asociación Nacional de Ganaderías de Lidia, cinco millones de pesetas; a Ganaderos de Lidia Unidos, siete millones de pesetas; y a la Agrupación Española de Ganaderos de Reses Bravas, cinco millones de pesetas.

La mencionada sentencia desestima los recursos interpuestos por la Asociación de Ganaderías de Lidia, la Asociación Profesional de Ganaderos de Lidia Unidos y la Agrupación Española de Ganaderos de Reses Bravas y estima parcialmente el interpuesto por la Unión de Criadores de Toros de Lidia, anulando la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia en el exclusivo extremo de la cuantía de la sanción, a fin de que el Tribunal de Defensa de la Competencia separe o concrete cada una de las sanciones correspondientes a cada una de las dos infracciones acreditadas, confirmando la resolución impugnada en todo lo demás.

SEGUNDO.- Notificada dicha sentencia a las partes, las demandantes presentaron sendos escritos preparando recurso de casación contra la misma, dictando la Sala de instancia providencia de fecha 30 de diciembre de 2.002 teniendo por preparado el recurso por la Unión de Criadores de Toros de Lidia, y declarando no haber lugar a tener por preparado los de las demás asociaciones, por ser las cuantías de los mismos inferiores a veinticinco millones de pesetas, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, la representación procesal de la Unión de Criadores de Toros de Lidia compareció en forma en fecha 7 de febrero de 2.003, mediante escrito interponiendo recurso de casación al amparo del *apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley 29/1989, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, que articula en los siguientes motivos:

- 1º, por infracción del *artículo 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, en relación con el *artículo 20.6 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto*, y con el *artículo 50 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia*, así como de la jurisprudencia en relación con dichos preceptos.;

- 2º, por infracción del *artículo 1.1 de la citada Ley de Defensa de la Competencia*, en relación con los *artículos 25.1 de la Constitución y 129 de la Ley 30/1992*;

- 3º, por infracción de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional que cita en relación con el principio de culpabilidad en las infracciones administrativas;

- 4º, por infracción del *artículo 1.3 de la Ley de Defensa de la Competencia* -introducido por la *Ley 52/1999, de 28 de diciembre* y aplicable retroactivamente (in bonnus para el presunto infractor) según los *artículos 9.3 de la Constitución y 128.2 de la Ley 30/1992* -;

- 5º, por infracción del *artículo 131.3 de la Ley 30/1992*, en relación con el *artículo 10.2 de la Ley de Defensa de la Competencia*, y

- 6º, por infracción del *artículo 24 de la Constitución* y del *artículo 37.1 y 37.3 de la Ley de Defensa de la Competencia* en relación con el *artículo 135 de la Ley 30/1992* .

Terminaba suplicando que se dicte sentencia por la que se case y anule la recurrida, estimando plenamente el recurso contencioso administrativo interpuesto por dicha parte contra la resolución sancionadora impugnada del Tribunal de Defensa de la Competencia, dejándola sin valor ni efecto alguno; y, con carácter subsidiario respecto de la pretensión anterior, que declare la nulidad de actuaciones retrotrayendo el expediente al momento anterior a la formulación del pliego de concreción de hechos por el Servicio de la Competencia, todo ello con cuantas consecuencias en derecho procedan.

El recurso de casación fue admitido por providencia de la Sala de fecha 7 de septiembre 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 y se impongan las costas causadas a la parte recurrente, de conformidad con lo establecido en la ley jurisdiccional.

QUINTO.- Por providencia de fecha 28 de junio de 2.005 se ha señalado para la deliberación y fallo del presente recurso el día 26 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.- Objeto y planteamiento del recurso de casación.

El recurso se dirige contra la Sentencia de 27 de noviembre de 2.002, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) de la Audiencia Nacional , que estimó parcialmente el recurso entablado por la Unión de Criadores...contra la Resolución del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 22 de julio de 1.999. En dicha resolución se sancionaba a la entidad actora y a otras tres asociaciones ganaderas por la realización de conductas restrictivas de la competencia, cuya parte dispositiva se expresaba en los siguientes términos:

"Primero.- Declarar acreditada la realización de una conducta restrictiva de la competencia, prohibida por el *artículo 1.1 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia* , por parte de la Unión de Criadores de Toros de Lidia, consistente en la inclusión en sus Estatutos de 1987, vigentes hasta 1996, de cláusulas que imponen a los asociados la obligación de no mantener relaciones comerciales con ganaderos pertenecientes a otras asociaciones, en cuanto a la compraventa de reses, la transmisión de hierro, señal, divisa y semen, así como la obligación de no permitir que sus reses sean lidiadas en festejos donde exista ganado bravo de ganaderos ajenos a UCTL.

Segundo.- Declarar acreditada la realización de conductas restrictivas de la competencia prohibidas por el *artículo 1.1 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia* , por parte de Unión de Criadores de Toros de Lidia, Asociación Nacional de Ganaderías de Lidia, Ganaderos de Lidia Unidos y Agrupación Española de Ganaderos de Reses Bravas consistente en la recomendación colectiva, a través de contratos tipo, de condiciones comerciales que deben ser objeto de libre negociación entre las ganaderías y los empresarios organizadores de festejos taurinos.

Tercero.- Imponer a las asociaciones responsables como autoras de estas conductas prohibidas las siguientes multas:

Unión de Criadores de Toros de Lidia: cuarenta millones de pesetas.

Asociación Nacional de Ganaderías de Lidia: cinco millones de pesetas.

Ganaderos de Lidia Unidos: siete millones de pesetas.

Agrupación Española de Ganaderos de Reses Bravas: cinco millones de pesetas.

Cuarto.- Intimar a Unión de Criadores de Toros de Lidia, Asociación Nacional de Ganaderías de Lidia, Ganaderos de Lidia Unidos y Agrupación Española de Ganaderos de Reses Bravas a que cesen en las conductas que se han declarado prohibidas y a que se abstengan de realizarlas en el futuro.

Quinto.- Ordenar a Unión de Criadores de Toros de Lidia, Asociación Nacional de Ganaderías de Lidia, Ganaderos de Lidia Unidos y Agrupación Española de Ganaderos de Reses Bravas que, en el plazo de un mes, a contar desde la notificación de esta Resolución, den traslado de la misma a todos sus asociados. En caso de incumplimiento, se les impondrá una multa coercitiva de 50.000 pesetas por cada días de retraso en el envío.

Sexto.- Ordenar a Unión de Criadores de Toros de Lidia, Asociación Nacional de Ganaderías de Lidia, Ganaderos de Lidia Unidos y Agrupación Española de Ganaderos de Reses Bravas la publicación, en el plazo de un mes a contar desde la notificación de esta Resolución, de la parte dispositiva de esta Resolución en el Boletín Oficial del Estado y en dos de los diarios de información general de mayor circulación de ámbito nacional, a costa de las empresas sancionadas, debiendo dar cuenta de dicha publicación al Servicio de Defensa de la Competencia. En caso de incumplimiento se les impondrá una multa coercitiva de 50.000 pesetas por cada día de retraso en la publicación."

La Sentencia impugnada desestimaba el recurso en lo referido a la comisión de las infracciones por las que se había sancionado a las recurrentes, y estimaba en parte el de la actora en este recurso de casación exclusivamente en lo relativo a la no especificación de la multa correspondiente a cada una de las dos infracciones por las que se le sancionaba. La argumentación jurídica de la Sala la examinamos en relación con los motivos en que se funda el recurso de casación.

El recurso de casación se articula mediante seis motivos, todos ellos formulados al amparo del apartado 1.d) del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción . El primer motivo por la infracción del artículo 43.3 de la Ley 30/1992 , en relación con el 20.6 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora (Real Decreto 1398/1993 ) y del artículo 50 de la Ley de Defensa de la Competencia , por no haber apreciado la caducidad del procedimiento. El segundo motivo se basa en la infracción del artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia , en relación con el 25.1 de la constitución y el 129 de la Ley 30/1992 , por entender que no se habían cometido las infracciones motivo de la sanción. En el tercer motivo se alega la infracción de la jurisprudencia relativa al principio de culpabilidad en las infracciones administrativas. El cuarto motivo se funda en la supuesta infracción del artículo 1.3 de la Ley de Defensa de la Competencia , al considerar que las conductas sancionadas eran, en cualquier caso, irrelevantes. El motivo quinto aduce la infracción del artículo 131.3 de la Ley 30/1992 , en relación con el 10.2 de la Ley de Defensa de la Competencia , por vulneración del principio de proporcionalidad en la sanción impuesta. Finalmente, el motivo sexto se refiere a la supuesta infracción del artículo 24 de la Constitución y de los artículos 37.1y 37.3 de la Ley de Defensa de la Competencia en relación con el 135 de la Ley 30/1992 , como consecuencia de haber asumido la Sala de instancia en su estimación parcial del recurso contencioso administrativo que la suma de las sanciones impuestas cuya cuantía respectiva tenía que concretar el Tribunal de Defensa de la Competencia debía necesariamente alcanzar un total de 40 millones de pesetas.

SEGUNDO.- Sobre el motivo primero del recurso, relativo a la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

Entiende la parte actora que la Sala de instancia ha vulnerado el artículo 43.3 de la Ley 30/1992 , en relación con el 20.6 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora (Real Decreto 1398/1993 ) y del artículo 50 de la Ley de Defensa de la Competencia , por no haber apreciado la caducidad del procedimiento. La Sala respondió a la alegación de caducidad con el siguiente razonamiento jurídico:

"CUARTO.- Esta Sala, en un criterio que no es nuevo, sino que ha sido mantenido en sentencias anteriores que tratan de la posible caducidad de expedientes incoados por el SDC también en el período entre 27/2/92 y el 1/1/98, ha entendido que no era de aplicación a tales expedientes el plazo de caducidad de 6 meses que resultaba del artículo 43.4 de la ley 30/92 y 20.6 del RD. 1398/93 , como quedo dicho en las sentencias de 29 de abril de 2002 (recurso 1058/99) y 4 de julio de 2002 (recurso 445/99 ).

Las razones que nos llevaron a semejante conclusión fueron varias.

De otra parte, basta una examen de los plazos establecidos de forma específica en la Ley de Defensa de la Competencia para comprender que es imposible la tramitación del expediente en el tiempo de 6 meses señalado con carácter general para los expedientes sancionadores. La exigencia de tal plazo máximo conduciría al absurdo de omitir trámites previstos en la LDC, como ha venido a reconocer el legislador de 1996 al establecer un plazo máximo de 18 meses (actualmente 12 meses).

Además, la aplicación supletoria de la ley 30/92 solo puede admitirse respecto de aquellos aspectos compatibles con la naturaleza de los procedimientos seguidos ante el Servicio de Defensa de la

Competencia y la misma *Ley 30/1992, en su artículo 92.4*, excluye la aplicación de la caducidad cuando se encuentre implicado el interés público, como es el caso de los expedientes seguidos en defensa de la competencia, en los que, junto a al potestad sancionadora, existe un claro interés público tutelado y unos perjudicados cuyos intereses legítimos han de ser protegidos.

También es de considerar que el efecto de la caducidad no es la anulación del acto dictado en el expediente caducado, sino en todo caso, el archivo de éste y el inicio de un nuevo expediente mientras no haya operado la prescripción antes de haber sido dictada la resolución de fondo. Así resulta del *artículo 63.3 de la Ley 30/1992* que señala que la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo, lo que es de plena aplicación a los expedientes disciplinarios, de acuerdo con la doctrina legal fijada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1999 (RJ 1999\5194), dictada en interés de ley, y seguida por sentencias posteriores del mismo Tribunal, como la de fecha 26 de febrero de 2002 (RJ 2002\4189). (fundamento de derecho cuarto)

Tiene razón la Sala de instancia en su respuesta y debemos desestimar el motivo. La Sentencia de instancia sigue un criterio en relación con la caducidad de los expedientes sancionadores en materia de defensa de la competencia que ha sido confirmado por la jurisprudencia de esta Sala y Sección en la Sentencia recordada por el Abogado del Estado, de 31 de marzo de 2004 (RC 8.536/1.999), luego reiterada en Sentencias de 26 de abril de 2005 (RC 5.853 y 7.231/2.002) y de 11 de mayo de 2005 (RC 5.845/2.000). En la primera de las citadas decíamos:

"[...] Procede comenzar con el examen del primer fundamento en que la Sentencia impugnada basa el rechazo de la caducidad del expediente por el que se sancionó a las actoras, puesto que si el mismo es acertado, frente a lo que aducen las recurrentes, habría ya que rechazar el cuarto motivo de ambos recursos. Pues bien, es preciso partir del hecho de que hasta la introducción del *artículo 56 de la Ley de Defensa de la Competencia por la Ley 66/1997*, no había ninguna previsión específica de un plazo máximo de duración de los expedientes sancionadores en la materia cuya extralimitación supusiera la caducidad del expediente. En efecto, ni en la propia Ley de Defensa de la Competencia ni en los Reglamentos de funcionamiento del propio Tribunal (*Real Decreto 538/1965, de 4 de marzo*) o del Servicio de Defensa de la Competencia (*Real Decreto 422/1970, de 5 de febrero*) se contempla plazo alguno de caducidad, sino tan sólo plazos concretos para los sucesivos trámites que se han de seguir en un expediente sancionador; de las tres normas citadas, tan sólo el *Real Decreto 422/1970* contempla un plazo global de seis meses para la instrucción del expediente por parte del Servicio (artículo 26.1), pero tampoco lo configura como un plazo de caducidad.

La inexistencia de plazo máximo de duración del procedimiento en la propia normativa de defensa de la competencia plantea la necesidad de dilucidar la aplicabilidad en la materia -y hasta la introducción del *artículo 56 de la Ley de Defensa de la Competencia en 1.997* - del plazo de caducidad estipulado en el *artículo 20.6 del Reglamento sobre procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993* en cumplimiento del mandato contenido en la *disposición adicional tercera de la Ley 30/1992*. De ser aplicable ciertamente se habría producido la caducidad del expediente origen del presente recurso -cuya duración fue de casi dieciocho meses-, puesto que el citado artículo 20.6 establece un plazo de seis meses para dictar la resolución sancionadora, transcurrido el cual se iniciaría el plazo de caducidad de 30 días previsto en el *artículo 43.3 de la Ley 30/1992 en su redacción anterior a la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero*, según establece expresamente el propio *artículo 20.6 del Reglamento*.

Sin embargo, tiene razón la Sentencia impugnada al entender que la aplicación de la *Ley 30/1992* a los procedimientos de defensa de la competencia es supletoria en lo que sea compatible con la naturaleza de los procedimientos regulados en la Ley de Defensa de la Competencia. Así lo dispone el *artículo 50 de esta Ley*, debiendo entenderse hoy la remisión a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1.958 a la *Ley 30/1992*. Por su parte, *ésta última Ley, como lex posterior, señala en su Disposición derogatoria, apartado 3*, que "se declaran expresamente en vigor las normas, cualesquiera que sea su rango, que regulen procedimientos de las Administraciones Públicas en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley". Finalmente, lo previsto por la *Disposición Adicional Séptima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas, Fiscales y de Orden Social*, evita cualquier duda al respecto, al determinar que "los procedimientos administrativos en materia de defensa de la competencia se regirán por sus normativas específicas y supletoriamente por la *Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*". Así pues hay que estar en relación con la cuestión que nos atañe sobre duración del procedimiento sancionador en defensa de la competencia a lo previsto en la propia *Ley 16/1989*, siendo la *Ley 30/1992* supletoria en lo no previsto por aquélla.

Pues bien, llegados a este punto hay que concluir que a la vista de los plazos parciales que la propia Ley de Defensa de la Competencia o sus reglamentos de desarrollo contemplan para los diversos trámites -entre los que destaca el de seis meses sólo para el procedimiento de instrucción por el Servicio de Defensa de la Competencia- no puede considerarse aplicable, por resultar incompatible con la regulación específica en la materia, el plazo que se alega por las recurrentes de seis meses contemplado en el *artículo 20.6 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora que desarrolla la Ley 30/1992*, que da paso al plazo de caducidad de 30 días previsto en el anterior *artículo 43.3 de la Ley 30/1992*. Esta ha sido la postura reiteradamente mantenida por el propio Tribunal de Defensa de la Competencia (por todas, Resolución de 21 de junio de 1.999), que, en un examen de los diversos trámites previstos por la Ley de Defensa de la Competencia ha señalado:

"Otra razón fundamental para la no aplicabilidad del citado art. 43.4, es la multitud de trámites que han de seguirse en dos órganos sucesivamente para que se produzca una resolución que, aun con plazos breves y tasados, haría absurda la aplicación a este procedimiento del plazo de 6 meses establecido en el *RD 1398/1993*, que está previsto para actuaciones generales de la Administración en el ámbito sancionador. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 establece que las leyes no pueden interpretarse de forma que conduzcan a resultados absurdos.

La LDC no establecía plazos máximos de tramitación, sino plazos para los múltiples trámites previstos en ella, pues se trata de un singular y especial procedimiento a dos niveles: instrucción en el Servicio de Defensa de la Competencia y resolución por el Tribunal. El procedimiento en el Servicio incluye la instrucción de una información reservada, en su caso, la incoación del expediente, la publicación de una nota sucinta en el BOE o en un diario para que cualquiera pueda aportar información en un plazo de hasta 15 días, la práctica de los actos de instrucción necesarios para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de responsabilidades, el establecimiento de un Pliego de concreción de Hechos, su notificación a los infractores para alegaciones y proposición de pruebas por plazo de 15 días, la valoración de pruebas por plazo de 10 días y la redacción del informe que se eleva al Tribunal (*arts. 36 y 37 LDC*). Llegado el expediente al Tribunal, éste resolverá sobre su admisión en el período de 5 días, poniendo el expediente de manifiesto a los interesados y concediéndoles un período de 15 días para proposición de pruebas y solicitud de celebración de vista; sobre la pertinencia de las pruebas el Tribunal resolverá en el plazo de 5 días; practicada la prueba ante el Tribunal (al menos 20 días), su resultado se pondrá de manifiesto a los interesados para su valoración por un plazo de 10 días; pasando, por fin, a vista o conclusiones (plazo de 15 días), salvo que se aplase la resolución por acordarse diligencias para mejor proveer o por concurrencia con procedimiento en Órganos Comunitarios europeos (*arts. 39 a 44*). A dichos plazos hay que añadir los de notificación de los citados actos y de recepción de los escritos de los interesados, que pueden presentarlos en multitud de dependencias (*art. 38 Ley 30/1992*).

Los plazos que la LDC establece para cada uno de los trámites constituyen un equilibrio de garantías para las partes en litigio, asegurando el derecho de contradicción y la igualdad de armas, que hacen imposible que el procedimiento pueda finalizar en su fase administrativa en el plazo de seis meses previsto como norma general por el *RD 1398/1993*. Este hecho es reconocido en la *Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que, aparte de establecer en su disposición adicional séptima* que 'los procedimientos administrativos en materia de defensa de la competencia se regirán por su normativa específica y supletoriamente por la *Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*', añade un nuevo *artículo 56 a la LDC*, limitando el plazo máximo de duración del procedimiento a 18 meses ante el Servicio y 12 meses ante el Tribunal con posibilidad de interrupciones por diversas causas." (fundamento de derecho segundo de la Resolución citada)

Lo dicho hasta ahora obliga a dar respuesta a la alegación formulada por la Caja de Baleares sobre que la inaplicabilidad del plazo contemplado en el Reglamento sobre Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora dejaría en manos del Tribunal de Defensa de la Competencia la posibilidad de una duración indefinida de un procedimiento sancionador. Ciertamente esa consecuencia no sería admisible, pues pugnaría con el más elemental principio de seguridad jurídica. Como lo cierto es que hasta la entrada en vigor del *artículo 56 de la Ley de Defensa de la Competencia* no existía previsión al respecto, hay que entender que en ningún caso un procedimiento sancionador hubiera podido prolongarse más allá de lo necesario para cumplir los plazos contemplados en la propia Ley de Defensa de la Competencia, ni más allá de una duración máxima razonable en función de las circunstancias y complejidad del caso. Ahora bien, a la hora de concretar semejante criterio general hay que tener en cuenta que la acción posterior del legislador ofrece ya una referencia concreta para apreciar si un procedimiento sancionador en la materia pudiera haber superado la máxima duración razonable. En el caso de autos, como ya se ha dicho, el procedimiento no alcanzó los dieciocho meses (del acuerdo de incoación de 2 de febrero de 1.995 a la Resolución dictada

el 31 de julio de 1.996), plazo muy inferior al que inicialmente se introdujo en el referido *artículo 56 de la Ley de Defensa de la Competencia* por el *artículo 100 de la Ley de Medidas ya citada 66/1997* (un año y medio de plazo ante el Servicio de Defensa de la Competencia y un año para dictar la resolución por el Tribunal, que da entrada a un plazo de caducidad de treinta días) y al más breve en vigor desde la *Ley 55/1999* (que reduce un año la duración de la instrucción ante el Servicio). Se concluye pues, que en el caso presente y teniendo en cuenta la naturaleza del expediente sancionador y los plazos máximos que el legislador ha entendido adecuados en la materia con posterioridad, no puede considerarse que se haya superado un plazo razonable.

Vista la no aplicabilidad del plazo de caducidad derivado del *artículo 20.6 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora* no es preciso ya examinar los fundamentos adicionales utilizados por la Sentencia de instancia y combatidos por los recurrentes: por un lado el relativo a la eventual inaplicación de la caducidad por razones de interés general de acuerdo con lo prevenido por el *artículo 92.4 de la Ley 30/1992* y, por otro, la errónea aplicación que se hace en la Sentencia de la previsión del *artículo 63.3 de la Ley 30/1992* a supuestos de caducidad.

Ha de rechazarse, en definitiva, el motivo de casación cuarto de ambos recursos." (fundamento de derecho tercero)

TERCERO.- Sobre el motivo segundo, referido a la alegación de infracción del *artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia* en relación con el *25.1 de la Constitución* y *129 de la Ley 30/1992*. En relación con la alegación de la entidad actora sobre la supuesta inexistencia de infracción de la Ley de Defensa de la Competencia por la inclusión en sus Estatutos de cláusulas prohibiendo a sus asociados mantener relaciones comerciales con ganaderos pertenecientes a otras asociaciones, responde la Sentencia recurrida en los siguientes términos:

"QUINTO.- Examinamos seguidamente las demás cuestiones que plantea la demanda de la Unión de Criadores de Toros de Lidia (UCTL), relativas a sus cláusulas estatutarias, alterando su orden y dejando para su estudio en último lugar la relativa a la individualización de la sanción.

La Resolución del TDC considera que UCTL ha realizado una conducta restrictiva de la competencia, prohibida por el *artículo 1.1 LDC*, consistente en la inclusión en sus Estatutos de 1987, vigentes hasta 1996, de cláusulas que imponen a los asociados la obligación de no mantener relaciones comerciales con ganaderos pertenecientes a otras asociaciones, en cuanto a la compraventa de reses, transmisión de hierro, señal, divisa y semen, así como la obligación de no permitir que sus reses sean lidiadas en festejos donde exista ganado bravo de ganaderos ajenos a UCTL.

No existe ningún problema en relación con la acreditación de los hechos, porque estos consisten en la incorporación a los estatutos de UCTL de las cláusulas que el TDC considera contrarias a la LDC, y lógicamente dichos estatutos están documentados por escrito y unidos a las actuaciones. Se tienen aquí por reproducidos los estatutos de UCTL que se encuentran en el expediente del SDC (folios 646 a 702), y en especial, los artículos 9, 10, 11, 22,54, 55, 56, 57 y 61, que transcribe como hechos probados la Resolución del TDC.

Los estatutos de UCTL fueron aprobados por su Asamblea de 21 de enero de 1987, y estuvieron vigentes hasta el 21 de noviembre de 1996.

Sostiene la parte demandante que las cláusulas estatutarias que hemos citado no se aplicaron nunca. Sin embargo, el *artículo 1 LDC* no sólo prohíbe las prácticas contrarias a la competencia, sino también "...todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva ...", sin que integre el tipo de la infracción la exigencia de que el acuerdo o la decisión se concrete en hechos posteriores.

Estamos en presencia de una determinación de una asociación de empresarios que constituye lo que en el ámbito de la defensa de la competencia se conoce como "decisión". La lectura de los preceptos estatutarios muestran la voluntad de UCTL de impedir que en los festejos taurinos en los que se lidiaban toros pertenecientes a los asociados se lidiaran además reses de ganaderos extraños a la misma, salvo en los festivales benéficos, que los ganaderos inscritos únicamente pudieran transmitir su hierro, señal y divisa o las reses que componían la ganadería a otro ganadero de la UCTL, que también se prohibía la venta de hembras o sementales con destino a ganadería no integrada en la UCTL y otras conductas similares, cuya realización además se consideraba falta leve, grave o muy grave. Tales decisiones no cabe duda que pueden producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia, en cuanto afectan y limitan o disminuyen la libertad de comercio entre ganaderos y la libertad de los empresarios que organizan festejos taurinos de combinar en el mismo cartel reses procedentes de distintas ganaderías, por lo que debe

mantenerse que se trata de decisiones prohibidas por el *artículo 1 LDC*. Decíamos que es irrelevante, a efectos del tipo de infracción descrito en el *artículo 1 LDC*, que la decisión se concrete en hechos posteriores, lo determinante es que la decisión muestra la voluntad de los empresarios asociados de comportarse en el mercado de conformidad con lo acordado, lo que resulta evidente por el carácter obligatorio de la decisión. Así resulta inequívocamente el artículo 52 de los estatutos, que dispone que los ganaderos integrados en la UCTL "...están obligados al cumplimiento estricto de los preceptos de estos estatutos..."

SEXTO.- Los argumentos de UCTL relativos a la fecha del acuerdo y la prescripción de la infracción, pueden examinarse conjuntamente.

Es cierto que los estatutos se aprobaron, como se ha dicho, por la Asamblea de UCTL de 21 de enero de 1987, pero también lo es que estuvieron vigentes hasta el 21 de noviembre de 1996, precisamente hasta que el SDC inició las actuaciones en el expediente que se encuentra en el origen del presente recurso.

Bajo la *ley 110/63, de 15 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia*, constituían infracciones de la misma únicamente las prácticas, no los acuerdos o decisiones, pero dicha ley fue expresamente derogada por la LDC, que entró en vigor el 19 de julio de 1989. A partir de entonces, la LDC forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y sus disposiciones tiene el alcance obligatorio para todos que sanciona el *artículo 9.1 CE*.

Sin embargo, la UCTL no modificó las cláusulas de sus estatutos contrarias a los preceptos de la LDC, ni alteró su obligatoriedad para sus asociados, a pesar de que es precisamente misión de su Asamblea reformar sus Estatutos para su permanente actualización "...y sometimiento al ordenamiento jurídico establecido" (artículo 1.5 de los Estatutos).

No sólo no modificó la UCTL sus estatutos contrarios a las normas de derecho obligatorio sobre competencia a partir de julio de 1989, sino que mantuvo su redacción, como se ha visto, durante 17 años más, hasta finales de 1996 en que se inicia la actuación del SDC.

Por tanto, como explica correctamente la Resolución del TDC impugnada, no se sanciona la adopción de un acuerdo en 1987, sino el mantenimiento de la decisión, y de su carácter obligatorio para los asociados, con posterioridad a la entrada en vigor de la LDC, y más concretamente, durante el período desde julio de 1992 (fecha 5 años anterior a la incoación del expediente) hasta la modificación de los estatutos en 1996. Por estas mismas razones, no cabe apreciar la prescripción de la infracción." (fundamentos de derecho quinto y sexto)

CUARTO.- Sobre el fundamento del motivo segundo.

Rechaza la parte actora en el motivo segundo haber incurrido en una conducta comprendida en el *artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia* como consecuencia de la inclusión en sus Estatutos de las referidas cláusulas, por lo que la Sentencia impugnada habría infringido los preceptos alegados al declarar la conformidad a derecho de una sanción impuesta con vulneración del principio de legalidad sancionadora. La Unión de Criadores de Toros de Lidia sostiene su tesis mediante dos argumentos: el primero, relativo a la fecha de aprobación de los Estatutos, anterior a la entrada en vigor de la *Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia*; el otro, porque tales cláusulas, afirma, jamás se aplicaron en la práctica.

No resulta admisible el primer argumento, como acertadamente señala la Sentencia de instancia, ya que las cláusulas en cuestión han estado vigentes hasta 1.996, esto es, durante varios años tras la entrada en vigor en 1.989 de la Ley de Defensa de la Competencia. Es verdad que los Estatutos de la entidad actora que incluían las cláusulas por las que se le ha sancionado se aprobaron en 1.987, con anterioridad por tanto a la citada Ley, y también es cierto que bajo la *Ley de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia, de 20 de julio de 1.963*, no resultaban sancionables este tipo de acuerdos o decisiones, sino tan sólo las prácticas contrarias a sus prohibiciones. Pero también lo es que las cláusulas en cuestión permanecieron vigentes mucho tiempo después de entrada en vigor la Ley de Defensa de la Competencia. Quiere esto decir, que durante todo ese período (desde el mismo momento en que entra en vigor la *Ley 16/1989* hasta el 21 de noviembre de 1.996, fecha en que se reforman los Estatutos de la Sociedad actora), la Unión de Criadores de Toros de Lidia mantiene por medio de las cláusulas en cuestión la decisión de prohibir a sus asociados determinado tipo de relaciones comerciales, en abierta contradicción con lo preceptuado en el *artículo 1.1.a) de la referida Ley de Defensa de la Competencia*.



Señala con acierto la Sala de instancia, haciendo suyo el razonamiento del Tribunal de Defensa de la Competencia, que la infracción no consiste en haber aprobado en 1.987 una cláusula que por entonces no era contraria a derecho, sino por el mantenimiento de la decisión de prohibir a sus asociados determinadas relaciones comerciales una vez que dicha conducta estaba ya claramente prohibida.

También hay que rechazar el argumento relativo a la falta de aplicación de las citadas cláusulas, circunstancia que la parte asegura que la Sala de instancia admite. En primer lugar, como las cláusulas estatutarias en cuestión prohibían un determinado comportamiento a los ganaderos asociados, sería difícil asegurar que en ningún caso los ganaderos en cuestión dejaron de tener relaciones mercantiles como consecuencia de la prohibición. En cualquier caso, tales circunstancias son cuestiones de hecho que, en su caso, deberían haber quedado acreditadas en la instancia. Sin embargo, la Sala de instancia no ha asumido como hecho probado la no aplicación de las referidas cláusulas como la parte asegura, sino que se limita a afirmar en el fundamento de derecho quinto que tal cuestión es irrelevante, ya que lo que se sanciona es la decisión de prohibir determinadas relaciones comerciales a las ganaderías pertenecientes a la Unión.

En efecto, en segundo lugar y sobre todo no puede olvidarse que, sea cual fuere la eficacia práctica de las cláusulas estatutarias, lo que en realidad se sanciona es la decisión de la entidad actora de prohibir un determinado comportamiento a sus asociados y tal conducta no requiere más hecho aplicativo que la propia adopción de la decisión prohibitoria o, en el caso de autos, el mantenimiento de dicha decisión plasmada en los propios Estatutos de la entidad actora una vez que dicha decisión había devenido contraria a la ley. Por consiguiente y tal como afirma la Sala de instancia, resultaría irrelevante el hipotético incumplimiento de dicha prohibición por parte de los ganaderos pertenecientes a la Unión de Criadores de Toros de Lidia, pues ello no impedía que la prohibición estatutaria fuera susceptible de afectar de manera relevante a la competencia y, en cuanto tal, que quedase comprendida en el *artículo 1.1 a) de la Ley de Defensa de la Competencia*.

Pero es que además, para despejar cualquier duda en relación con la infracción cometida por la actora al mantener en sus Estatutos unas cláusulas contrarias al *artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia*, basta reparar en la previsión de la *disposición transitoria primera, apartado 1, de la propia Ley*, que dispone lo siguiente:

"1. Los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas comprendidas en el *art. 1 de esta Ley* y existentes a la entrada en vigor de la misma, respecto de los cuales los interesados pretendan obtener la autorización a que se refiere el *art. 4*, deberán ser comunicados al Servicio de Defensa de la Competencia a los efectos establecidos en el *art. 38*, en el plazo de seis meses a contar de la publicación de la presente Ley en el "Boletín Oficial del Estado".

Quiere esto decir que no puede argüirse que dichas cláusulas quedaron "en desuso" y sin que hubiera voluntad de aplicarlas, por cuanto la Ley establecía una obligación positiva en relación con toda decisión contraria a la misma de solicitar, en caso de que así se quisiera, una autorización singular de acuerdo con lo previsto en el *artículo 4 de la Ley*. Así pues, la actora estaba obligada de manera expresa por la Ley, en el momento de su entrada en vigor y por un plazo de seis meses, a solicitar dicha autorización o bien a derogar las cláusulas comprendidas en el *artículo 1 de la Ley*, como lo eran aquéllas por las cuales se le sancionó.

QUINTO.- Sobre el motivo de casación tercero, relativo al principio de culpabilidad.

Sostiene la entidad actora que la Sentencia recurrida ha supuesto la infracción de la jurisprudencia relativa al principio de culpabilidad. En relación con la alegación de que no era posible atribuir responsabilidad por culpa a la Unión de Criadores de Toros de Lidia, la Sentencia de instancia afirma lo siguiente:

"SEPTIMO.- Es cierto que en nuestro derecho la culpabilidad es un presupuesto absolutamente necesario para que una infracción sea sancionable, y que es inadmisibles un sistema de responsabilidad objetiva, pero entendemos que, en el presente caso, si cabe hacer atribuir la conducta infractora a la Asociación demandante a título al menos de culpa.

Hemos ya comentado que a la Asamblea de UCTL le corresponde la reforma y modificación de sus Estatutos, entre otras razones, para "...su sometimiento al ordenamiento jurídico establecido..." (artículos 1.5 y 17.2 de los estatutos). A lo anterior, debe añadirse que UCTL contaba con los medios suficientes para conocer la legislación vigente en materia de defensa de la competencia, especialmente a través de su Secretaría Técnica y su letrado asesor, cargo este regulado en el artículo 33 de los citados estatutos,

designado entre los ejercientes del Colegio de Abogados de Madrid, remunerado y a quien correspondían las funciones de asesoramiento a cada uno de los órganos de UCTL en asuntos relacionados con las funciones de la misma, así como sobre la legalidad de los acuerdos propuestos o adoptados y proyectos de modificación de estatutos.

A la Sala le parece claro que UCTL omitió la diligencia debida al mantener durante 17 años, tras la entrada en vigor de la LDC, las disposiciones estatutarias o decisiones que hemos citado y resultaban ser contrarias a la misma." (fundamento de derecho séptimo)

En el motivo tercero de su recurso, la entidad actora afirma que no puede imputársele responsabilidad por culpa por el mero hecho de que un determinado órgano técnico o un asesor no haya actuado con el conocimiento y eficacia que hubiera debido mostrar, a lo que habría que añadir que las referidas disposiciones estatutarias cuya falta de modificación se le reprocha no se aplicaron nunca en la práctica y que, cuando se impone la sanción por el Tribunal de Defensa de la Competencia, hacía ya tres años que las mismas habían sido suprimidas. Todo ello demostraría una absoluta falta de intención infractora y de culpabilidad.

No puede admitirse la precedente argumentación. La sociedad actora tenía y tiene -como cualquier sociedad- la obligación de adecuar sus estatutos a la legalidad vigente, como señala la Sala de instancia en el fundamento reproducido y como se reconoce expresamente en los propios Estatutos de la Unión. Se trata, además, de una sociedad que cuenta con asesoramiento jurídico propio, por lo que el incumplimiento de dicha obligación, manteniendo durante un tiempo prolongado una decisión contraria a la Ley de Defensa de la Competencia y respecto a la que -como ya se ha indicado en el anterior fundamento de derecho- la propia Ley otorgaba un plazo de seis meses para la solicitud de autorización -o, de lo contrario, para su supresión- carece de toda justificación. A lo cual es preciso reiterar las consideraciones expresadas en el anterior fundamento de derecho, en especial lo que se refiere a la inoperancia del argumento sobre la supuesta falta de aplicación de las disposiciones estatutarias controvertidas.

En conclusión, es preciso rechazar que no se le pueda imputar a la actora la infracción cometida a título culposo y, por tanto, que la Sentencia de instancia hubiera de ser casada por dicha razón.

SIXTO.- Sobre el motivo de casación cuarto, referido a la infracción del *artículo 1.3 de la Ley de Defensa de la Competencia*.

En relación con la alegación de la irrelevancia de las conductas sancionadas la Sentencia de instancia señalaba lo siguiente:

"NOVENO.- Tanto UCTL como las otras 3 asociaciones recurrentes, AGL, APGLU y AEGRB, impugnan la Resolución del TDC en lo relativo a la realización de una conducta restrictiva de la competencia prohibida por el *artículo 1.1 de la LDC*, consistente en la recomendación colectiva, a través de contratos tipo, de condiciones comerciales que deben ser objeto de libre negociación entre las ganaderías y los empresarios organizadores de festejos taurinos.

UCTL expone, como primer argumento para combatir esta segunda infracción que se le imputa, la absoluta irrelevancia de la unificación de los contratos para impedir, restringir o falsear la competencia, pues en los contratos tipo se deja en blanco el espacio relativo al precio de las reses, que es donde se produce la competencia, y lo único que se unifica son las condiciones secundarias, como gastos de desplazamiento y otros, que no son capaces de alterar la competencia en forma alguna.

No cabe ninguna duda que estamos ante una recomendación efectuada por una agrupación de empresarios, es decir, ante una recomendación colectiva. Se trata entonces de comprobar si tal recomendación colectiva produce o puede producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia.

No es preciso, como apunta la demanda, que las recomendaciones colectivas se refieran precisamente al precio del producto, en este caso, las reses bravas, sino que también integran la infracción las recomendaciones colectivas que afecten a otras condiciones comerciales, pues así resulta del *artículo 1 LDC* que, en su letra a) precisa que se refiere a las recomendaciones colectivas, o acuerdos o decisiones que produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia y, en particular, a las que consistan en la fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales.

Los contratos tipo que UCTL recomendó a sus asociados, en las temporadas 1992 a 1997, se encuentran en el expediente del SDC (folios 2365 a 2369). En ellos puede apreciarse que se unifican

múltiples condiciones en los negocios de venta de reses para su lidia, así el pago que el comprador ha de efectuar al representante de la ganadería por los gastos que su desplazamiento y cooperación origine, entrando la unificación de condiciones a un detalle verdaderamente abrumador, como la cantidad a pagar al representante por día que esté fuera de su domicilio, distinguiendo entre plazas de primera (9.150 pesetas) o de segunda, tercera y portátiles (8.100 pesetas), el regreso que será en clase turista si se efectúa en avión, o en segunda clase si se utiliza el ferrocarril, y por la colaboración prestada al comprador en las faenas derivadas de la permanencia y cuidado de reses en los corrales de la plaza, 20.500 pesetas si se trata de una corrida de toros o 13.650 pesetas, si se trata de una novillada (son precios o pagos de la temporada 1997, si bien en los contratos unificados han ido variando tales precios temporada a temporada desde 1992). Al lado de esta condición comercial existen otras en los contratos recomendados, como la forma de pago (talón conformado), la determinación del precio que el vendedor ha de pagar al comprador por la cabeza de alguna de las reses lidiadas, si desease conservarla, la determinación del precio de las reses indultadas para su vuelta a la propiedad del ganadero, la sujeción de la transmisión del festejo por medios audiovisuales a la previa y expresa autorización de la UCTL. Además, se incluye la condición de que el comprador se obliga a que ninguna de las reses adquiridas sea lidiada junto con otras pertenecientes a ganaderías no inscritas en UCTL (contratos recomendados en las temporadas 1992, 1993, 1994 y 1995, cláusula 10ª), con una penalización de 500.000 pesetas en caso de incumplimiento, de forma que la recomendación incorpora la cláusula estatutaria que ya hemos comentado anteriormente.

Tales condiciones comerciales, en el criterio de la Sala, limitan la libertad de contratación de los empresarios organizadores de festejos taurinos y de los ganaderos asociados a UCTL y dificultan que unos y otros decidan su comportamiento y tomen sus decisiones de manera independiente, restringiendo de esta forma la competencia.

En el expediente del SDC expresa, como hecho probado, que la utilización por los ganaderos asociados de los contratos tipos que recomendaron las asociaciones fue bastante generalizado, pues de un muestreo realizado por el SDC ante las autoridades competentes en la materia de diferentes Comunidades Autónomas, resultó que tan sólo 1 contrato sobre 29 comprobados fue redactado en términos distintos a los recomendados por las asociaciones. La prueba practicada en este recurso no ha llevado a la Sala a conclusión distinta, pues las declaraciones testimoniales de ganaderos asociados, por su interés en el resultado del recurso, no ofrecen garantía de exactitud, y las certificaciones de las asociaciones de los empresarios taurinos que contrataban con los ganaderos, por su imprecisión, tampoco fueron relevantes, pues la Asociación Nacional de Organizadores de Espectáculos Taurinos no pudo certificar si se utilizaban diversos modelos de contratos, porque en dicha Asociación no se guardan, ni visan, los contratos suscritos por sus asociados y la Unión Nacional de Empresarios Taurinos Españoles contestó con ambigüedad que "...no todos los contratos que se celebran con los ganaderos son iguales...", lo que admite la interpretación de que la mayoría de dichos contratos si lo son, o que no son iguales porque se utilizan distintos modelos, correspondiente cada uno al recomendado por una distinta asociación de ganaderos.

Por el contrario, ante la acreditación en el expediente de la utilización generalizada por los ganaderos de los contratos unificados, las asociaciones de ganaderos dispusieron de la oportunidad de contradecir la prueba reunida por la Administración de forma relativamente sencilla, aportando bien al expediente administrativo en el período de prueba, los contratos distintos a los recomendados que hubieran celebrado sus ganaderos asociados.

DÉCIMO.- Defiende UCTL la irrelevancia de su conducta, que permitiría la aplicación retroactiva del artículo 1.3 LDC, redactado por la ley 52/99, de 28 de diciembre .

Sin embargo, no es posible sostener que estemos ante una conducta sin importancia incapaz de afectar de manera significativa a la competencia.

En el sector que nos ocupa ahora, el de la crianza y venta de reses bravas para su lidia, operan alrededor de 1.000 propietarios de ganaderías, que están asociados en alguna de las 4 asociaciones hoy demandantes. Por eso, la recomendación relativa de las condiciones comerciales de los contratos extiende sus efectos a prácticamente la totalidad de los propietarios de ganaderías que efectúan transacciones en el mercado de referencia. A la UCTL pertenecen 215 ganaderos, esto es, un 21% de los empresarios que operan en dicho mercado, lo que no es precisamente un número insignificante o irrelevante." (fundamentos de derecho noveno y décimo)

En este motivo de casación cuarto la Unión de Criadores de Toros de Lidia aduce que no haber modificado unas previsiones estatutarias que nunca pasaron de ser letra muerta no supone en ningún caso haber alterado la competencia en el mercado afectado de manera significativa. Esta argumentación la

proyecta respecto a ambas infracciones: respecto a la infracción consistente en la previsión estatutaria que prohibía mantener relaciones comerciales con ganaderos no pertenecientes a la Unión, dada la supuesta no aplicación de la misma, y respecto a la relativa a haber facilitado contratos tipo sobre las condiciones comerciales a negociar en la celebración de espectáculos taurinos, por no estar referidas tales condiciones al precio de las reses, que es lo verdaderamente relevante; por lo demás, en cuanto a estos contratos tipo, afirma la actora que tanto ella como las demás asociaciones de ganaderos los ponían a disposición de los ganaderos para facilitarles un servicio, siendo éstos totalmente libres de utilizarlos o no.

El motivo no puede prosperar. En primer lugar, porque como ya hemos señalado, ratificando el criterio mantenido por la Sala de instancia, la Ley para la Defensa de la Competencia prohíbe decisiones y conductas que puedan alterar la competencia, sin que sea requisito necesario el que tales comportamientos hayan de plasmarse necesariamente en hechos o actuaciones posteriores. Y el argumento en el que se apoya esta alegación es que ninguna de las conductas sancionadas se aplicaron en la práctica, cuestión de hecho que resulta irrelevante por un lado y que la Sala de instancia, además, no considera acreditada. El hecho relevante e incontrovertible, en cambio, es que tanto las cláusulas estatutarias que prohibían las relaciones con ganaderos ajenos a la Unión como los contratos tipo proporcionados a los asociados constituyen conductas directamente contrarias a las previsiones en defensa de la competencia y susceptibles de afectar de manera relevante al mercado afectado. Sólo la asociación recurrente, al agrupar al 21 por cien de los propietarios de ganaderías, otorga ya una importancia indiscutible a cualquier comportamiento contrario al derecho de la competencia; y, en lo que respecta a la difusión entre sus miembros de los contratos tipos, ha de tenerse en cuenta, además, que afectaba a todo el mercado, puesto que se sancionó por ello a las cuatro asociaciones que reúnen a la práctica totalidad de los ganaderos.

En conclusión, que respecto a ninguna de las dos infracciones por las que fue sancionada logra la parte actora desvirtuar el análisis de la Sala de instancia, ni en lo que se refiere a las apreciaciones de hechos -que en ningún caso podríamos revisar en esta sede- ni en lo que respecta a la valoración jurídica de las conductas sancionadas, claramente susceptibles de alterar de manera relevante el mercado afectado.

SÉPTIMO.- Sobre el motivo quinto, relativo a la infracción del principio de proporcionalidad.

Como ya hiciera en su recurso contencioso administrativo, la Unión de Criadores de Toros de Lidia aduce la vulneración del principio de proporcionalidad, por infracción de los *artículos 131.3 de la Ley 30/1992 y 10.2 de la Ley de Defensa de la Competencia*.

La Sentencia impugnada dedica el fundamento de derecho decimoquinto a rechazar este alegato en relación con las cuatro asociaciones recurrentes en el recurso a quo. Sin embargo, en relación con la Unión actora en casación le responde que no es posible examinar su reclamación como consecuencia de la estimación de su recurso en relación con la indeterminación de la cuantía respectiva de las dos sanciones que se le impusieron:

"DECIMOQUINTO.- La Agrupación Española de Ganaderos de Reses Bravas (AEGRB) alega la caducidad del expediente, que ya hemos dicho es inexistente en este caso. También se ha analizado que una recomendación no precisa ser "obligatoria" para estar incluida en el *artículo 1 LDC*, sino que basta que sea colectiva y que limite o pueda limitar la competencia, y que dicho carácter de colectiva está siempre presente en cualquier recomendación adoptada en el seno de una asociación empresarial y que se dirija a los asociados. Igualmente se ha dicho que, en este caso, no estamos ante una prueba de presunciones, sino que los hechos están acreditados en el expediente, en el que obran los contratos confeccionados por las asociaciones de propietarios de ganaderías.

Considera también AEGRB que la cuantía de la multa es desproporcionada. El TDC dedicó los fundamentos de derecho 10 y 11 de la Resolución impugnada a razonar la cuantía de las sanciones. Dejamos al margen el caso de la sanción única impuesta a la demandante UCTL por dos infracciones, que por su falta de concreción o separación no podemos enjuiciar, como se ha explicado en el fundamento jurídico octavo de esta sentencia.

Respecto de las sanciones impuestas a las otras tres asociaciones recurrentes, AGL, AEGRB y APGLU, de cuantías de 5 millones de pesetas para las dos primeras y de 7 millones de pesetas para la última, la Resolución impugnada tiene en cuenta el límite máximo de las multas sancionadoras para las conductas prohibidas por el *artículo 1 LDC*, que el *artículo 10 del mismo texto legal* sitúa en 150 millones de pesetas, así como las circunstancias del presente caso, como la dimensión nacional del mercado afectado, la habitualidad de la utilización de los contratos, la duración de las conductas, la obligatoriedad o no de la

utilización de los contratos por los empresarios asociados y la ausencia de cuantificación de los efectos de tales conductas en el mercado, por lo que fija prudentemente el importe de las multas en el tercio inferior posible (50 millones) y, todavía, dentro de ese tercio inferior, en su parte más baja, por lo que la Sala considera que no cabe reprochar al TDC ni falta de motivación en la imposición de sanciones, ni falta de aplicación del principio de proporcionalidad o adecuación a las circunstancias concurrentes en el caso." (fundamento decimoquinto)

Así las cosas es claro que debemos rechazar este motivo por su prematura formulación. Esto es, habiendo quedado imperejuzgada en la instancia la impugnación relativa a la cuantía de las sanciones correspondientes a cada una de las dos infracciones impuestas a la actora, precisamente a consecuencia de la estimación de su recurso por infracción del principio de tipicidad e individualización de la sanción (fundamento de derecho octavo de la Sentencia recurrida), tampoco podemos pronunciarnos en casación sobre la denuncia formulada en este motivo. En efecto, en ningún caso puede haber desconocido la Sala de instancia el principio de proporcionalidad cuando ha estimado el recurso debido a la indeterminación de la cuantía de las dos sanciones impuestas por el Tribunal de Defensa de la Competencia.

Todo lo anterior no obsta a que de la lectura de la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia se deduce con toda claridad -como se reconoce en la Sentencia de instancia- la cuantía respectiva de las dos sanciones, pese a no haberse recogido tal especificación en la parte dispositiva. En efecto, expresamente se señala en dicha resolución (fundamento de derecho décimo) que si bien en el caso de la actora concurría el agravante de que la recomendación de los contratos tipo estaba prevista en los Estatutos, no se tomaba en cuenta dicho agravante por no habersele imputado en el pliego de cargos. De ello se deriva sin género de duda alguno que la multa correspondiente a esta infracción era la de cinco millones impuesta a las otras dos asociaciones respecto a las que tampoco concurría el citado agravante, mientras que a la asociación Ganaderos de Lidia Unidos se le impusieron siete millones por concurrir también en su caso la citada agravante. En consecuencia, los treinta y cinco millones restantes corresponderían a la infracción relativa a la prohibición estatutaria de entablar relaciones comerciales con ganaderos no pertenecientes a la Unión de Criadores de Toros de Lidia. Ahora bien, habiendo la Sala de instancia estimado parcialmente el recurso por considerar que la no especificación de las cuantías respectivas en la parte dispositiva de la resolución impugnada era incompatible con el principio de tipicidad e individuación de la sanción, hay que partir en el presente recurso de casación de dicha decisión, que no puede ser cuestionada.

OCTAVO.- Sobre el motivo sexto, referido a la infracción de los *artículos 135 de la Ley 30/1992*, *37 de la Ley de Defensa de la Competencia* y *24 de la Constitución*.

Sostiene en este motivo la sociedad recurrente que la Sentencia impugnada, al estimar el recurso contencioso administrativo por la no individuación de las dos sanciones que se le impusieron, ha infringido a su vez los preceptos señalados debido a que ha dado por supuesto que la suma de las dos multas impuestas es precisamente de cuarenta millones de pesetas, siendo así que no se puede partir de una cifra dada para dividir su cuantía entre las dos sanciones, sino que ha de partirse de las infracciones imputadas para determinar la cuantía que corresponda a cada una de ellas.

En el fundamento de derecho octavo de la Sentencia recurrida se justifica la estimación parcial del recurso de la actora de la siguiente manera:

"OCTAVO.- Alega la demandante UCTL la infracción del principio de tipicidad e individualización de la sanción, pues el TDC consideró a la Unión de Criadores autora de dos infracciones de la LDC, la primera, la ya examinada de la inclusión en sus estatutos y su mantenimiento hasta 1996 de cláusulas contrarias a la LDC, y la segunda, a la que luego aludiremos, consistente en la recomendación colectiva, a través de contratos tipo, y que a pesar de ser dos las infracciones, el TDC ha impuesto una sanción global, con una única multa, sin especificar la cuantía de la multa que corresponde a cada sanción.

Es doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, tan reiterada que resulta ociosa la cita de las concretas sentencias en que se recoge, la aplicación, con ciertos matices, de los principios inspiradores del orden penal al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado. Entre estos principios se encuentra el de legalidad, invocado por el demandante, en sus dos vertientes de garantía formal y material y el de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de las sanciones pecuniarias.

Sin embargo, al imponer el TDC una sanción global o única -la multa de 40 millones de pesetas- por dos infracciones cualitativamente distintas, se aparta de dichos principios, con la consecuencia añadida de

que ni la asociación sancionada ni esta Sala pueden conocer la cuantía de la multa que corresponde a cada infracción.

Es verdad que cabe suponer que la cuantía de la multa que corresponde a la segunda de las infracciones es la de 5 millones de pesetas, porque esa es la cantidad igual a otras dos multas impuestas a otras asociaciones por la misma infracción, por lo que puede aventurarse que los restantes 35 millones son la cuantía de la multa por la primera infracción, pero las hipótesis en las que nos movemos son contrarias a la certeza exigible en materia de derecho administrativo sancionador.

Por estas razones la Sala entiende que el recurso de UCTL debe estimarse parcialmente y anularse la Resolución del TDC, pero únicamente en este extremo de la concreción de las sanciones impuestas a UCTL por las infracciones que han quedado acreditadas, retro trayendo las actuaciones a fin de que el TDC pueda individualizar las sanciones en la forma procedente en derecho." (fundamento de derecho octavo)

En congruencia con estas razones, el fallo acuerda lo siguiente:

"ESTIMAR PARCIALMENTE el recurso interpuesto por la Unión de Criadores de Toros de Lidia contra la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de fecha 22 de julio de 1999, que se anula en el exclusivo extremo de la cuantía de la sanción, a fin de que el TDC separe o concrete cada una de las sanciones correspondiente a cada una de las dos infracciones acreditadas, conforme se indica en el Fundamento de Derecho Octavo de esta sentencia, confirmando la Resolución impugnada en todo lo demás."

En opinión de la actora, la infracción denunciada se produce al mantener la Sala de instancia el total de cuarenta millones para la suma de las dos multas, cuando si se procede de manera correcta y se parte de las infracciones para luego imponer las sanciones correspondientes, podría ser que la suma de ambas fuera inferior a la citada cifra de cuarenta millones. De esta manera la Sala de instancia habría infringido el *artículo 135 de la Ley 30/1992*, porque este precepto establece el derecho a que el presunto infractor conozca las sanciones que, en su caso, se le pudieran imponer. Asimismo, habría conculcado el *artículo 37 de la Ley de Defensa de la Competencia*, ya que éste, en sus apartados 1 y 3, atribuye al Servicio de Defensa de la Competencia la realización de la instrucción necesaria para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de responsabilidades (apartado 1) y establece que habrá de remitir al Tribunal un informe con la calificación que merezcan los hechos y las responsabilidades que correspondan a sus autores (apartado 3). La Sentencia, al retrotraer las actuaciones al momento anterior a la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia se habría saltado la intervención del Servicio, a quien corresponde efectuar la referida individuación de las sanciones correspondientes, ya que al Tribunal sólo le corresponde actuar sobre las propuestas del Servicio. Con ello se habría conculcado el derecho de defensa garantizado por el *artículo 24 de la Constitución*, ya que la entidad sancionada debiera ser oída por el Servicio de Defensa de la Competencia antes de proponer la individuación de las sanciones.

No es posible admitir esta argumentación y ha de rechazarse el motivo por varias razones. Comenzando por el punto de partida de la parte actora, de la lectura del fundamento de derecho octavo y del fallo parcialmente estimatorio no se deduce en forma alguna que la Sentencia impugnada haya determinado que la suma de las dos sanciones deba ser de nuevo necesariamente cuarenta millones de pesetas. Es verdad que la Sala de instancia afirma que presumiblemente las dos sanciones serían de 5 y 35 millones de pesetas -algo que de acuerdo con lo expuesto en el anterior fundamento de derecho podría considerarse como algo más que una hipótesis-, pero también lo es que ante la no determinación expresa de dichas cantidades por parte de la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, la Sala consideró que en el derecho sancionador no es posible moverse en el terreno de las presunciones. No puede aceptarse, por lo tanto, que la Sala haya tomado ni tales cantidades ni su suma como cifras fijas e inamovibles, puesto que en ningún caso afirma tal limitación para la nueva resolución que al respecto haya de adoptar el Tribunal de Defensa de la Competencia. Si la sentencia impugnada estima el recurso por no especificarse en la resolución impugnada de manera expresa la cantidad correspondiente a cada sanción -pese a que se podían inferir con toda seguridad-, sería por completo contradictorio achacarle que fija implícitamente un total a la suma de las dos sanciones aun sin haberlo hecho de manera expresa. Esto es, no se puede presumir que la Sentencia determina la cantidad total de cuarenta millones cuando en la misma se rechaza precisamente presumir las cantidades que corresponden a cada una de las dos sanciones.

En segundo lugar, no se han producido en modo alguno las infracciones que se denuncian de los *artículos 135 de la Ley 30/1992* y *37.1 y 3 de la Ley de Defensa de la Competencia* como consecuencia del fallo parcialmente estimatorio de la Sentencia impugnada y de la retroacción de actuaciones al momento anterior a dictar su resolución el Tribunal de Defensa de la Competencia. En efecto, la infracción cometida

por el órgano administrativo sancionador, de acuerdo con el criterio mantenido por la Sala de instancia, es de carácter puramente formal e imputable exclusivamente a la resolución sancionadora, sin que afecte al procedimiento sancionador seguido hasta ese momento ni al derecho de defensa de la entidad sancionada.

De la lectura del informe del Servicio de Defensa de la Competencia y de la resolución impugnada en la instancia del Tribunal de Defensa de la Competencia se deriva con claridad que el Servicio ha cumplido en su momento con las previsiones especificadas en los preceptos cuya infracción se aduce ahora, y que el Tribunal ha partido de la instrucción realizada por el Servicio y ha resuelto en consonancia con ella. Asimismo se constata que la sociedad actora ha contado con la ocasión para defenderse de las imputaciones tanto en las diversas fases del procedimiento administrativo como en vía judicial. Si la resolución impugnada no ha especificado la cuantía de la sanción correspondiente a cada una de las dos infracciones en su parte dispositiva, aunque pueda deducirse con claridad de sus fundamentos, y por dicha infracción formal la Sala de instancia retrotrae el procedimiento para que se especifique la cuantía de la sanción que corresponde a cada una de las dos infracciones -sin predeterminedar la cuantía que deba ahora imponerse- no hay razón alguna para considerar que la retroacción hubiera debido ser a un momento anterior, puesto que ninguna infracción puede advertirse -ni ha sido alegada- en todo el procedimiento administrativo hasta el momento de la adopción de la decisión impugnada.

Finalmente, de todo lo anterior se deduce que tampoco ha habido lesión alguna del derecho de defensa garantizado por el *artículo 24 de la Constitución* : tanto porque las infracciones que se achacan a la Sentencia se refieren al procedimiento administrativo previo, como porque ni entonces ni en el proceso judicial ha carecido la parte de la posibilidad de ejercer su derecho de defensa de acuerdo con las previsiones de las correspondientes leyes de procedimiento administrativo y contencioso administrativo.

NOVENO.- Conclusión y costas.

La desestimación de todos los motivos supone el rechazo del recurso de casación. En aplicación de lo previsto en el *artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción* , procede imponer las costas a la parte que lo ha sostenido.

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 la Unión de Criadores de Toros de Lidia contra la sentencia de 27 de noviembre de 2.002 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo 724/1.999 y acumulados. 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 constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.