

I. - COMENTARIOS MONOGRAFICOS

EL RECURSO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO CONTRA ACUERDOS DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

SUMARIO: I. EL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA: 1. La Ley de 20 de julio de 1963. 2. Naturaleza jurídica. 3. Naturaleza de las resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia.—II. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA LAS DECISIONES DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA: 1. Las decisiones del Tribunal y el proceso administrativo. 2. La supuesta falta de jurisdicción de las Salas de lo contencioso-administrativo. 3. La exclusión de la impugnación contencioso-administrativa. 4. Conclusión.—III. AMBITO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. Regla general. 2. Regla especial. a) Los dictados en materia de imposición de multas. b) Los demás no exceptuados en el art. 29.—IV. LA SENTENCIA DE 10 DE MARZO DE 1969: 1. Doctrina de la sentencia. 2. Apreciación crítica.

I. EL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

1. *La Ley de 20 de julio de 1963.*

La Ley de 20 de julio de 1963, dictada como consecuencia de lo dispuesto en el Decreto Ley de Ordenación económica de 21 de julio de 1959, constituye un tímido intento legislativo de «prevenir y combatir las prácticas monopolísticas y demás actividades contrarias a la normalidad del comercio y a la flexibilidad de la economía».

Pieza fundamental en el sistema que la Ley instaura es el Tribunal de Defensa de la Competencia, cuya creación se justifica en el preámbulo de la Ley bajo la rúbrica «necesidad de una especialización jurisdiccional», en estos términos:

«Todo este juego de consecuencias en los ámbitos civil y administrativo se basa en idénticas prohibiciones que la Ley contiene, pero atribuir su jurisdicción a Tribunales diferentes podría comportar resoluciones distintas que paralizaran en uno y otro campo la finalidad que la Ley persigue. Estas consideraciones abocan a una necesaria concreción; la necesidad de establecer una jurisdicción única que declare la existencia o inexistencia de la práctica restrictiva. Producida esta declaración, serán ya los distintos Tri-

bunales los que enjuncien las consecuencias, civiles, penales y administrativas o laborales que de la misma hayan de derivarse, ya sin peligro de interferencias, con posible paralización de los diferentes procedimientos y sin riesgo, en definitiva, de que el principio de unidad del ordenamiento jurídico, insito en la misma esencia del Derecho, sufra menoscabo.»

Y más tarde, añade :

«Por la misma naturaleza de la actividad económica, al Tribunal de Defensa de la Competencia que la Ley establece, incumbe no solo la declaración sino la ejecución concreta y específica de su propia declaración. El núcleo esencial de la Ley radica exactamente en la finalidad última de hacer que las prácticas restrictivas prohibidas por la misma desaparezcan del tráfico mercantil normal, y solo desde esta perspectiva es entendible el sentido de la Ley. No bastaría una mera declaración de ilegalidad, sino que, ateniéndose al caso concreto declarado, es necesario que sea el propio Tribunal quien ordene la desaparición de la práctica restrictiva.»

Las peculiaridades características del Tribunal han suscitado el problema de su naturaleza jurídica.

2. *Naturaleza jurídica.*

No resulta tarea fácil pronunciarse sobre la naturaleza jurisdiccional o administrativa del Tribunal.

La tesis jurisdiccional puede aducir a su favor argumentos de gran fuerza. Esto explica que haya sido aceptada por autor tan caracterizado como GARCÍA-TREVILJANO, al decir: «Ha sido creado por Ley de 20 de julio de 1963». El artículo 7.º declara su «adscripción al Ministerio de Comercio en lo administrativo, con «plena y absoluta independencia» en su función. Se distinguen los dos momentos a que nos referíamos anteriormente; al estático de encuadramiento y el dinámico de funcionamiento. En cuanto al primero se contempla al Tribunal en sus necesidades materiales y de personal, declarando inamovibles a sus miembros. En el aspecto dinámico el Tribunal goza de independencia. Se trata de un órgano judicial con competencias especiales (no especializadas, como ocurría con los Tribunales laborales o contencioso-administrativos). Contra algunas de sus decisiones cabe recurso ante los Tribunales contencioso-administrativos. Esto no le priva de su carácter judicial y sólo sirve para calificar tal recurso, no como una instancia judicial inicial, sino como una apelación especial» (1).

Sin embargo, existen objeciones poco menos que insalvables para configurar al Tribunal de Defensa de la Competencia como propiamente jurisdiccional. De aquí que la desconfianza hacia el mismo sea la nota

(1) *Tratado de Derecho administrativo*, 2.ª edición, Madrid, 1968, pág. 71.

dominante, afirmándose su carácter administrativo o mixto. En este sentido, TRUJILLO, QUINTANA Y BOLEA, afirman (2):

«Recordemos que, a nuestro juicio, un Organó del Estado desarrolla función jurisdiccional cuando declara el derecho a satisfacer pretensiones jurídicas siendo sus resoluciones definitivas o solamente revisables por un Organó «jerárquicamente» superior. Pues, bien: de los preceptos antedichos se deduce que el Tribunal de Defensa tiene naturaleza jurisdiccional, cualidad que asimismo habrá de predicarse respecto a los actos que produzca.

Además, la Ley califica específicamente al Tribunal de Defensa Organó jurisdiccional. Así el epígrafe 3.º de su preámbulo reza «la jurisdicción» y en él trata de justificarse «la necesidad de establecer una jurisdicción única que declare la existencia o inexistencia de la práctica restrictiva». Y en el epígrafe 4.º, se califica al Servicio de Defensa de la Competencia de «auténtico Organó de engranaje entre la Administración y la Jurisdicción», porque su misión es, simplemente, la de tramitar los expedientes y elevarlos al Tribunal para que los resuelva.

Sin embargo, en la propia Ley existe base para mantener que el Tribunal de Defensa no es un Organó jurisdiccional puro, sino mixto. En efecto, según el artículo 31, «procederá el recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición, contra los acuerdos definitivos que el Tribunal de Defensa de la Competencia dicte en materia de imposición de multas y contra los demás no exceptuados en el artículo 29 por infracción de normas legales, incompetencia, desviación de poder y vicio esencial de forma causante de indefensión». Precepto del que se deduce que los actos a los que en el mismo se alude no pueden ser calificados de «Jurisdiccionales» habida cuenta de que los mismos son revisables por otros Organos que no son superiores jerárquicos del Tribunal y que, por el contrario, pueden con toda propiedad tildarse de «administrativos», ya que resultan revisables por la Jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 1.º, LJ). La incongruencia de la Ley de 20 de julio de 1963, al calificar a un Organó de jurisdiccional y permitir, no obstante, que parte de los actos producidos en el ejercicio de su específica misión sean revisables por otra jurisdicción (la contencioso-administrativa), es manifiesta.

Aparece así el Tribunal de Defensa de la Competencia como un Organó híbrido, mitad jurisdiccional, mitad administrativo (adscrito al Ministerio de Comercio). En su aspecto jurisdiccional debe calificarse de jurisdicción «especial» ya que se articula, al margen del Poder judicial, en el seno de la Administración. Y a sus notas de «jurisdicción» y «especial», puede añadirse la de «administrativa» porque su actuación tiene lugar en el campo regulado por el Derecho Administrativo, ya que, en definitiva, su misión no es otra

(2) *Comentarios a la Ley de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1965, tomo I, páginas, 94 y 53.

que la de aplicar las normas en virtud de las cuales se permite a la Administración intervenir (función de Policía) en la actividad económico comercial de los administrados.»

En términos análogos, VILLAR Y ROMERO afirmaba (3):

«El artículo 10 de la Ley (3.º del Reglamento) muestra, a la vez, grandeza y la miseria del Tribunal. Grandeza en cuanto establece que su competencia será privativa respecto a las declaraciones e intimaciones previstas en la Ley, esto es, que acerca de la declaración de si una práctica es o no prohibida, es o no abusiva, si un acuerdo es o no colusorio, etc., como acerca de las intimaciones inherentes a tales declaraciones, ningún otro organismo ni jurisdicción estatal tiene facultades para adoptar ningún acuerdo ni tomar ninguna decisión. Grandeza también cuando dicho precepto continúa diciendo que las resoluciones que el Tribunal adopte en la materia «gozarán de la presunción legal de certeza sin posibilidad de prueba en contrario», lo cual no es otra cosa que conferirles el rango de presunción de cosa juzgada, con arreglo al artículo 1.252 del Código Civil. Grandeza, asimismo, cuando tal artículo sigue expresando que dichas decisiones del Tribunal «surtirán plenitud de efectos jurídicos en todos los ámbitos jurisdiccionales o administrativos», extremo que refuerza el contenido de los dos incisos anteriores...

En presencia del Tribunal de Defensa de la Competencia español ¿nos hallamos o no ante una jurisdicción? A ciertos efectos no cabe duda de que lo es, ejerciendo una parcela de la jurisdicción civil, al declarar—sin posibilidad de contradicción ni de otra revisión jurisdiccional—(lo que implica excepción de incumplimiento), ilícitos ciertos actos privados (la práctica prohibida y abusiva), con determinadas consecuencias legales; y, sobre todo, al poder declarar la nulidad de ciertos acuerdos, convenios, decisiones, o conductas conscientemente paralelas que sean colusorias. Ello además de las facultades que el Tribunal tiene, conforme al artículo 10—ya examinado—de la Ley...

Tampoco puede ofrecer duda que nos hallamos en presencia de una jurisdicción administrativa, que en parte es retenida y en parte delegada. Retenida respecto a las fuertes sanciones que sólo el Consejo de Ministros puede imponer, precisamente a propuesta del Tribunal. Delegada en cuanto a las declaraciones e intimaciones que son de competencia privativa del Tribunal. Así como respecto a las pequeñas multas que éste directamente impone.»

Y CARRETERO PÉREZ, rotundamente sienta las siguientes conclusiones (4):

(3) *El Tribunal de Defensa de la Competencia*, núm. 47 de esta REVISTA, págs. 375 y sigs.

(4) *Represión de prácticas restrictivas de la competencia*. "Revista de Derecho Administrativo y Fiscal", 1964, págs. 383-384.

«La competencia del Tribunal no es revisora como sucede con la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que puede sustituir a la Administración activa en la declaración de los hechos y sus actos son ejecutorios; si es difícil que se pueda concebir un órgano jurisdiccional administrando directamente en lugar de juzgar la actuación de la Administración, pero no imposible, mayor dificultad existe en que no hay un procedimiento entre dos personas, decidida por un órgano superior e imparcial de ambos, ajeno a los dos. El Tribunal de Defensa de la Competencia es juez y parte, que decide sobre el expediente tramitado por la Administración, sustituyéndola si es preciso, no por vía de examen sino activamente. Mejor parece un Órgano de la Administración con potestad jurisdiccional. Su composición mixta, de funcionarios judiciales y administrativos tiene el precedente de los extinguidos Tribunales Provinciales de lo contencioso-administrativo; su independencia funcional, el antecedente de los Tribunales Económico-Administrativos, que son órganos de resolución, no de gestión, y que aun perteneciendo a la Administración, no pueden administrar, sino revisar. Su naturaleza se asemeja al Tribunal de Cuentas, que funciona por secciones instructoras que someten el expediente al Tribunal. Además algunas de sus decisiones son revisables por la Jurisdicción contencioso-administrativa, lo que sería inconcebible en un órgano judicial. No debe impresionarnos que sus actos tengan valor de cosa juzgada, porque existe una cosa juzgada administrativa inatacable cuando, como en este caso, los actos no son revisables ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El Tribunal de Defensa de la Competencia es un Órgano Administrativo.»

En contra de la línea jurisdiccional, MENDIZABAL ALLENDE aduce argumentos irrefutables (5).

3. *Naturaleza de las resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia.*

Es evidente que depende de la naturaleza que se asigne al Tribunal. Si partimos del carácter jurisdiccional de éste, habrán de considerarse sentencias a todos los efectos, y, por tanto, investidas en la santidad de cosa juzgada.

Ahora bien, si negamos el carácter jurisdiccional del Tribunal, ¿cuál será la naturaleza de sus resoluciones?

Por supuesto, estamos ante actos que pueden catalogarse como uno de los tipos de acto administrativo. En ellos se concreta el ejercicio de una función típicamente administrativa, cual es la realización de un interés público: el mantenimiento de la normalidad en el mercado.

(5) En *El Tribunal de Defensa de la Competencia*, "Revista de Derecho judicial", número 22 (separata), págs. 47-55, argumentos por nosotros aceptados en *Derecho procesal administrativo*, 2.^a edición, Madrid, 1966, tomo II, pág. 40.

II. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA LAS DECISIONES DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

1. *Las decisiones del Tribunal y el proceso administrativo.*

El problema de la impugnabilidad de las decisiones del Tribunal de Defensa de la Competencia se plantea en términos análogos al de la impugnabilidad de las decisiones de tantos otros órganos de naturaleza híbrida.

Si, realmente, estamos ante una auténtica jurisdicción especial, ¿cómo explicar la posibilidad de que sus resoluciones sean objeto de recurso contencioso-administrativo?

Pero la cuestión de la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo se ha planteado desde dos perspectivas distintas: una, partiendo precisamente de la consideración jurisdiccional del Tribunal, y estima que es una jurisdicción excluyente; otra, desde la perspectiva de los actos excluidos de impugnación, al amparo del artículo 40, apartado 1, LJ.

Examinemos el problema desde ambas perspectivas.

2. *La supuesta falta de jurisdicción de las Salas de lo contencioso-administrativo.*

La supuesta falta de jurisdicción se ha fundado en el artículo 2.º, apartado a), LJ, al decir que «no corresponderán a la jurisdicción contencioso-administrativa: a) Las cuestiones... que, aunque relacionadas con actos de la Administración Pública, se atribuyan por una Ley a la jurisdicción social o a otras jurisdicciones». Luego—se dice—si estamos ante una Jurisdicción especial, a la que se confía dirimir las cuestiones a que se refiere la Ley de 20 de julio de 1963, si se intentara un «recurso contencioso-administrativo» sobre estas cuestiones estaríamos ante un supuesto de falta de jurisdicción y sería inadmisibile el «recurso contencioso» al amparo del artículo 82, apartado a), LJ.

Las razones aducidas no son ni mucho menos exactas. En efecto:

a) Aun en el supuesto de que las funciones del Tribunal de Defensa de la Competencia fueran propiamente jurisdiccionales, lo que según hemos señalado es más que discutible, no sería por sí solo argumento decisivo para llegar a la conclusión de la exclusión del «recurso contencioso-administrativo». Es cierto que, en principio, pugna con la cosa juzgada (característica esencial de las sentencias) la posibilidad de impugnación ante otra jurisdicción distinta de aquella que dictó la resolución. Esta ha sido, precisamente, una de las razones invocadas para negar la naturaleza jurisdiccional a las funciones de los Tribunales económico-administrativos (6). Pero, aun cuando esto es así en principio, la regla tiene excepciones, al existir sentencias dictadas en un proceso

(6) Así, por nuestra parte, en *Los recursos administrativos*, 2.ª edición, B. O. del Estado, Madrid, 1969, pág. 313.

civil especial que no impiden que se plantee la misma cuestión en un proceso ordinario. Y el sistema contencioso-administrativo francés nos ofrece un catálogo de jurisdicciones especiales cuyas resoluciones son susceptibles de recurso, bien de apelación o de casación ante la jurisdicción administrativa ordinaria (el Consejo de Estado) (7).

Si bien hemos de reconocer que esas llamadas «jurisdicciones especiales», no son en realidad propias jurisdicciones.

b) Para que pueda invocarse falta de jurisdicción al amparo del artículo 2, apartado a), LJ, no basta la existencia de una jurisdicción distinta de la contencioso-administrativa, sino que la cuestión se atribuya a su conocimiento con carácter exclusivo. Pues, en otro caso, si la Ley creadora de esa «jurisdicción» admite expresamente la posibilidad de «recurso contencioso-administrativo» contra las resoluciones que en ella se dicten, es incuestionable que la existencia de esa jurisdicción sólo supondría la necesidad de tener que acudir ante la misma—y agotar los recursos previstos en su reglamentación específica—antes de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

El problema se traduce, por tanto, en el estudio de la Ley creadora de la «jurisdicción» en orden a la posibilidad de «recurso contencioso» contra sus decisiones.

Lo que, aplicado al Tribunal de Defensa de la Competencia, supone examinar si las normas que le regulen admiten o excluyen el «recurso contencioso-administrativo».

El problema, en definitiva, no viene resuelto en función de la naturaleza jurisdiccional del Tribunal. Sino en función de la exclusión o no del recurso contencioso-administrativo. La calificación jurisdiccional o administrativa del Tribunal únicamente comporta las siguientes consecuencias:

- que si se afirma la naturaleza jurisdiccional, para que sea posible el «recurso contencioso-administrativo», ha de admitirse expresamente.
- que si se afirma la naturaleza administrativa, para que sea posible el «recurso contencioso-administrativo» bastará que no esté excluido expresamente por una Ley formal, al amparo del artículo 40, apartado f), LJ.

Pero en el supuesto del Tribunal de Defensa de la Competencia, el problema se simplifica al máximo, al existir preceptos concretos—si bien de redacción confusa—sobre exclusión y admisión del «recurso contencioso-administrativo». De aquí que la cuestión se reduzca a la interpretación de estos preceptos.

(7) Cfr. mi *Derecho Procesal Administrativo*, 2.ª edición. Madrid, 1964, tomo I, páginas. 300-303; ROUTIER. *Les juridictions administratives et le recours en cassation*, París, 1958, y DESFORCES, *La compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat et des Tribunaux administratifs*, París. 1961.

3. *La exclusión de la impugnación contencioso-administrativa.*

Si, como hemos señalado, el Tribunal de Defensa de la Competencia ha de configurarse como órgano administrativo, como administrativo el procedimiento seguido ante él mismo y como administrativas las resoluciones que dicte, es obvio que para que no quepa «recurso contencioso-administrativo» contra las mismas, ha de existir exclusión expresa por Ley, a tenor del artículo 40, apartado f), LJ (8).

Pues, bien, la Ley establece una regla general y unas excepciones.

a) La regla general se contiene en el artículo 29, que establece la exclusión de la vía contencioso-administrativa. Por tanto, aun cuando el Tribunal se configura como administrativo, se le confía competencia exclusiva y privativa, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 10 de la misma Ley de 1963, al decir :

«La competencia del Tribunal será privativa en cuanto a las declaraciones o intimaciones previstas en esta Ley, y las resoluciones que el mismo adopte en la materia gozarán de la presunción legal de certeza, sin posibilidad de prueba en contrario y surtirán plenitud de efectos jurídicos en todos los ámbitos jurisdiccionales o administrativos, sin perjuicio de que las consecuencias civiles, penales o laborales que de aquellas deriven sean producidas en cada caso por la jurisdicción que corresponda.»

b) Las reglas especiales son dos :

- la del artículo 30, que se refiere a disposiciones y resoluciones adoptadas por el Consejo de Ministros.
- la del artículo 31, que se refiere a determinados tipos de resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia.

Por tanto, los supuestos que contempla el artículo 30 no son, propiamente, de excepción. Porque es lógico y congruente con los principios generales de nuestro régimen administrativo que las disposiciones y resoluciones del Consejo de Ministros sean recurribles en vía contencioso-administrativa, aun cuando se refieran a esta materia, que es típicamente administrativa.

El supuesto que sí es de excepción a la regla del artículo 29, es el artículo 30, por referirse, también, a acuerdos del Tribunal.

4. *Conclusiones.*

De lo expuesto se desprende que, en principio, todas las resoluciones que dicte el Tribunal de Defensa de la Competencia están excluidas de la vía contencioso-administrativa (art. 29 de la Ley de 1963), excepto las resoluciones a que se refiere el artículo 31 de la misma Ley.

(8) GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, 2.^a edición, Madrid, 1966, tomo II, págs. 538-541.

Ahora bien, como la redacción del precepto contenido en el artículo 31 no es clara, esto nos obliga a estudiar el ámbito del recurso contencioso-administrativo en esta materia.

III. AMBITO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

1. *Regla general.*

La *regla general* es, según se ha dicho, la exclusión de la vía contencioso-administrativa. El artículo 29 de la Ley de 1963, dispone:

«Las resoluciones que el Tribunal de Defensa de la Competencia dicte formulando las declaraciones y ordenando las intimaciones previstas en esta Ley, así como los actos concretos que sean consecuencia de ellas, quedarán excluidos de la vía contencioso-administrativa y contra los mismos sólo se dará recurso de súplica para ante el Pleno del propio Tribunal.»

Y el artículo 10, que:

«La competencia del Tribunal será privativa en cuanto a las declaraciones o intimaciones previstas en esta Ley, y las resoluciones que el mismo adopte en la materia gozarán de la presunción legal de certeza, sin posibilidad de prueba en contrario y surtirán plenitud de efectos jurídicos en todos los ámbitos jurisdiccionales o administrativos, sin perjuicio de que las consecuencias civiles, penales o laborales que de aquélla deriven sean producidas en cada caso por la jurisdicción que corresponda.»

Refiriéndose a este artículo, dice GARRIGUES: «Sin duda es éste uno de los puntos esenciales de la Ley. En la exposición de motivos se califica esta cuestión como el núcleo esencial de la Ley. Resulta, pues, obligado matizar la interpretación del precepto (art. 10), ya que estamos operando con el nervio central de la Ley. En primer lugar, en cuanto a las declaraciones e intimaciones previstas en el cuerpo legal, la competencia del Tribunal es privativa. Le pertenece por propio derecho. En segundo lugar, las resoluciones que adopte el Tribunal gozarán de presunción legal de certeza, sin posibilidad de prueba en contrario. En rigor, se llama a tal presunción *iuris et de iure*. En tercer lugar, dichas declaraciones surtirán plenitud de efectos jurídicos en todos los ámbitos jurisdiccionales y administrativos. Y, finalmente, la eficacia de las declaraciones se entiende sin perjuicio de que las consecuencias civiles, penales o laborales que de aquéllas se deriven, sean deducidas en cada caso por la jurisdicción que corresponda» (9).

Y GUAITA, afirma: (10).

(9) Cfr. prólogo al *Comentario a la Ley española sobre represión de prácticas restrictivas de la competencia*, Madrid, 1964, págs. 153 y sigs.

(10) *Derecho administrativo especial*, IV, Zaragoza, 1966, pág. 175..

«Las declaraciones e intimaciones del Tribunal son de su privada competencia, gozan de la presunción legal de certeza, sin posibilidad de prueba en contrario, y surten plenitud de efectos jurídicos en todos los ámbitos judiciales y administrativos, sin perjuicio de que las consecuencias civiles, penales o laborales que de aquéllas deriven sean deducidas en cada caso por los correspondientes Tribunales.

Las intimaciones y declaraciones del Tribunal y los actos concretos que sean consecuencia de ellas, pueden recurrirse tan solo en súplica ante el propio Tribunal, pero no en la vía contencioso-administrativa.»

Todas las resoluciones del Tribunal, pues, salvo la que después señala el artículo 31 de la Ley de 1963, están excluidas de impugnación contencioso-administrativa.

Y ¿cuáles son los actos respecto de los que no juega la exclusión del artículo 29 y es admisible el «contencioso-administrativo»?

2. Regla especial.

El artículo 31 de la Ley de 1963, dispone :

«También procederá el recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición contra los acuerdos definitivos que el Tribunal de Defensa de la Competencia dicte en materia de imposición de multas y contra los demás no exceptuados en el artículo 29, por infracción de normas legales incompetencia, desviación de poder y vicio esencial de forma causante de indefensión.»

Al interpretar este precepto se impone una elemental distinción: los actos respecto de los que cabe el «recurso contencioso-administrativo» y los posibles motivos de impugnación. Estos motivos, que se enumeran en el artículo 31, *in fine*, son los que normalmente se admite en Derecho Administrativo: «Infracción de normas legales, incompetencia, desviación de poder y vicio esencial de forma causante de indefensión». Pero esta enumeración no quiere decir que cuando se dé alguno de estos supuestos quepa el «recurso contencioso-administrativo» cualquiera que sea el acto de que se trate (incluso los excluidos por el art. 29), sino que, en el supuesto en que el recurso sea admisible, puede fundarse en alguno de esos motivos, referencia obvia, inútil y técnicamente incorrecta, al apartarse del criterio amplio de la LJ y de la LPA de no tipificar los motivos de impugnación.

Los actos respecto de los que concretamente se admite recurso contencioso-administrativo son los siguientes :

a) *Los dictados en materia de imposición de multas.*

Así se dice expresamente. Por tanto, cuando el acto imponga una multa de las previstas en los artículos 25 y 26 de la Ley de 1963, no ofre-

ce duda la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo. En este punto concreto no ofrece dificultad su interpretación ante la claridad del texto.

b) *Los demás no exceptuados en el artículo 29.*

Este segundo grupo de actos que enumera el artículo 31, contra los que admite el «recurso contencioso-administrativo» ha dado lugar a problemas interpretativos.

Su redacción no es nada clara. Porque del mismo parece desprenderse que el artículo 29 no excluye todo tipo de resolución que dicte o pueda dictar el Tribunal. El artículo 31, parece partir de que, a tenor del artículo 29, existen dos tipos de actos: los excluidos o no excluidos. Y esto no es cierto. El art. 29 viene a excluir todas las resoluciones que puede dictar el Tribunal. Se refiere a resoluciones que tengan este contenido: formular declaraciones o bien ordenar intimaciones. Pero ello supone agotar todos los supuestos de resoluciones del Tribunal. En efecto:

a') Por un lado, están «las declaraciones». Las declaraciones que puede hacer el Tribunal son las que enumera el artículo 13, y que son todas las declaraciones posibles. Este precepto contiene una enumeración tan exhaustiva como la que hace el artículo 81 de la LJ respecto de las declaraciones de las sentencias de las Salas de lo contencioso-administrativo.

b') Pronunciada alguna de aquellas declaraciones, el Tribunal podrá (artículos 15 a 19), según los casos, ordenar algunas intimaciones, adoptando los actos concretos pertinentes. Y estas intimaciones y actos concretos, están excluidos también por el artículo 29. Luego éste excluye todo tipo de actos.

De aquí que, prácticamente, la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo se limite al supuesto de actos dictados «en materia de imposición de multas». Solamente éstos serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo. Y así lo afirma GUAITA cuando, después de proclamar la regla general de exclusión, añade: «Si son en cambio recurribles en la vía contencioso-administrativa los acuerdos de imposición de multas» (11). Pues éstos son los únicos acuerdos de los que dicta el Tribunal de Defensa de la Competencia respecto de los que la impugnación procesal administrativa es admisible.

IV. LA SENTENCIA DE 10 DE MARZO DE 1969.

1. *Doctrina de la sentencia.*

La Sala 4.^a, en sentencia de que fue Ponente don JUAN BECERRIL Y ANTÓN-MIRALLES, se enfrentó con el tema de la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo. Y sentó la siguiente doctrina (Considerando 2.º):

(11) *Derecho administrativo especial*, cit., pág. 176.

«Que en cuanto al primero de los extremos a tratar, está constituido por la invocación formulada respecto a inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, basado en el artículo 82, apartados a) y c) de la Ley de 27 de diciembre de 1956 por dirigirse el recurso contra actos que se dice no ser susceptibles de impugnación, a tenor del capítulo primero del Libro III de la Ley jurisdiccional, respecto a lo que ha de pararse la atención en el examen del artículo 31 de la Ley de Defensa de la Competencia de 20 de julio de 1963, donde se establece que contra los acuerdos definitivos del Tribunal de Defensa de la Competencia, procederá el recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición, en materia de imposición de multas y contra los demás no exceptuados en el artículo 29 por infracción de normas legales, incompetencia, desviación de poder y vicio esencial de forma causante de indefensión; o sea, que si con arreglo al artículo 29 quedan excluidas de la vía contencioso-administrativa las resoluciones que el Tribunal de Defensa de la Competencia dicte formulando declaraciones u ordenando las intimaciones previstas en la Ley de los actos concretos que sean consecuencia de ellos, lo que en tal precepto se exceptúa del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa es sólo la revisión de la materia de fondo que constituye el conocimiento de aquel órgano, o sea, aquellas declaraciones o intimaciones y los actos concretos derivados, todos ellos reseñados en la sección cuarta del capítulo II de su Ley específica y especialmente en sus artículos 13, 15, 16, 17, 18 y 19, pero quedan al margen—según la redacción del artículo 31—, aquellos casos no exceptuados en el artículo 29, lo que supone una excepción genérica, y los acuerdos referentes a imposición de multas «infracción de normas legales», «incompetencia», «desviación de poder» y «vicio esencial de forma causante de indefensión»; con lo que se viene a señalar una excepción, ahora específica y enumerada de las causas, en todas las que la jurisdicción contencioso-administrativa conserva su plena competencia general para la revisión de los actos, y como tales producidos por el Tribunal de Defensa de la Competencia, Órgano adscrito en lo administrativo al Ministerio de Comercio que, en la ampliación cuantitativa de los fines del Estado de las funciones de la vida social, viene a constituir una jurisdicción administrativa atípica de la policía económica del Estado, como conjunto de medidas utilizables por la Administración para que los particulares ajusten su actividad a un fin de utilidad pública, ya mediante órdenes positivas de hacer, ya mediante actuaciones coactivas de ejecución, ya mediante una actividad represiva; lo que constituye en definitiva, las tres facetas características de la actividad administrativa de coacción, referida concretamente por lo que a la materia afecta, al campo del orden público económico, según expresa el punto III número uno del preámbulo de la Ley especial; con lo que es vista la oportunidad legal de ratificar en este trance procesal, los términos del auto de la Sala de 16 de diciembre de 1967 a virtud del cual en trance de alegaciones pre-

vias se declaró la competencia de este Tribunal Supremo, y concretamente de esta Sala cuarta, y la desestimación de la alegación de inadmisibilidad que ahora constituye el primer extremo de los fundamentos de la contestación a la demanda y de la súplica de la misma, puesto que definido que no se trata de actos no susceptibles de impugnación a tenor del capítulo I del título III de la Ley, y dado que los motivos o las causas del recurso que se invocan por el recurrente son precisamente las de a) infracción de normas legales; b) incompetencia; c) desviación de poder, y d) vicio esencial de forma concretamente atribuidas como materia propia del recurso contencioso-administrativo, según es visto, de ello inexcusablemente se deriva la competencia de este Tribunal Supremo y de esta Sala cuarta, con arreglo tanto al contenido del artículo 31 de la Ley sobre práctica restrictiva de la competencia, ya citada, como de los artículos 1, 2 y 14 de la Ley jurisdiccional; por lo que es de desestimar la alegación de inadmisibilidad formulada, por la representación de la Administración a no darse los supuestos de los apartados a) y c) del artículo 82, en relación con el 40 de aquella disposición legal.»

2. *Apreciación crítica.*

La doctrina que sienta la sentencia comentada es digna de todos los elogios. Es cierto que, quizá, vaya más lejos que la Ley de 20 de julio de 1963, a la hora de delimitar el ámbito del recurso contencioso-administrativo, contra sus acuerdos. Pero solo elogios cabe de una interpretación que trata de ampliar la esfera jurisdiccional, reduciendo al mínimo los actos exceptuados. En definitiva, esta tendencia no es más que una manifestación del principio antiformalista que informa nuestro Ordenamiento procesal administrativo.

La sentencia define correctamente la naturaleza del Tribunal de Defensa de la Competencia al calificarle como «jurisdicción administrativa atípica de la policía económica del Estado». Y así mismo interpreta correctamente el principio de acceso a la Justicia, al hacerlo restrictivamente de los preceptos de la Ley de 20 de julio de 1963 sobre exclusión del recurso contencioso-administrativo.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ.

Catedrático de Derecho Administrativo.

