

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8496 *Sala Primera. Sentencia 24/2010, de 27 de abril de 2010. Recurso de amparo 5262-2006. Promovido por Aqualia Gestión Integral del Agua, S.A. frente a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Jaén que desestimó su demanda sobre sanción por defensa del consumidor en el servicio de abastecimiento de agua potable. Supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (incongruencia): sentencia que da respuesta conjunta y global a todas las alegaciones y acuerda de oficio la imposición de costas procesales al apreciar temeridad.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5262-2006, promovido por Aqualia Gestión Integral del Agua, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Luciano Rosch Nadal y bajo la asistencia de la Letrada doña Antonia Benítez Valiente, contra el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Jaén de 30 de marzo de 2006, por el que se desestima el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra la Sentencia de 23 de febrero de 2006, dictada en el procedimiento abreviado núm. 555-2005. Ha comparecido la Junta de Andalucía. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de mayo de 2006, el Procurador de los Tribunales don Luciano Rosch Nadal, en nombre y representación de la entidad mercantil Aqualia Gestión Integral del Agua, S.A., y bajo la asistencia de la Letrada doña Antonia Benítez Valiente, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judiciales mencionadas en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La recurrente, concesionaria del servicio público de abastecimiento de agua potable, depuración y alcantarillado de la ciudad de Jaén, fue sancionada por resolución del Delegado del Gobierno de la Junta de Andalucía en Jaén de 27 de septiembre de 2004, dictada en el expediente sancionador núm. 23219-2004, con una multa de 3100 €, como autora de una infracción grave del art. 34.4 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios (en adelante LGCU). La conducta sancionada consistió en que la recurrente persistía en la práctica de no hacer coincidir el período de facturación que se indica en las facturas con las lecturas del contador, incumpliendo con ello una previa resolución administrativa firme, confirmada judicialmente, dictada como consecuencia de una reclamación efectuada en el año 2000. La sanción fue confirmada en alzada por resolución de la Consejera de Gobernación de la Junta de Andalucía de 25 de agosto de 2005.

b) La entidad demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo, dando lugar al procedimiento abreviado núm. 555-2005, tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Jaén. En el recurso se alegaba, en cinco apartados

diferentes, la prescripción de la sanción, la caducidad del procedimiento, la vulneración del principio de tipicidad, la errónea calificación de la infracción y la inexistencia de infracción. En relación con la prescripción de la sanción y la caducidad del procedimiento, argumentaba la recurrente que la reclamación del denunciante era de fecha 19 de mayo de 2000 y la resolución firme cuyo incumplimiento daba lugar a la infracción sancionada de fecha 25 de agosto de 2000. Por su parte, en cuanto a la vulneración del principio de tipicidad y la inexistencia de infracción se argumentaba que el art. 34.4 LGCU no contempla como conducta típica el incumplimiento de una resolución administrativa firme, sino la alteración, adulteración o fraude en bienes y servicios susceptibles de consumo y, en general, cualquier situación que induzca a engaño o confusión que impida reconocer la verdadera naturaleza del producto o servicio, por lo que no se habría cometido infracción alguna. Por último, respecto de la errónea calificación de la infracción, la recurrente aducía que la infracción había sido calificada como grave sin haberse motivado la concurrencia de ninguna de las circunstancias necesarias para ello previstas en el art. 35 LGCU, referidas a «riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia», resultando más adecuado su calificación como leve y la imposición de una multa de 200 €. En coherencia con este motivo de recurso, incluyó como petición subsidiaria para el caso de rechazo de resto de motivos, la revocación de la resolución impugnada para que «se sustituya por otra más ajustada a Derecho que califique la sanción como leve y en tal caso sancionable con 200 euros de multa».

c) El recurso fue rechazado por Sentencia de 23 de febrero de 2006, argumentándose que «el expediente administrativo sancionador que es objeto de revisión en este recurso contencioso-administrativo se refiere a la reclamación efectuada por el consumidor en fecha 25.5.2004, pese a lo que alega la actora. Estamos ante un nuevo hecho infractor. Los hechos comprobados consisten en no hacer coincidir el periodo de facturación que se indica en las facturas con las lecturas del contador, incumpliendo lo dispuesto en la resolución firme de esa Delegación del Gobierno en Jaén y que fue objeto de otra sanción que finalizó en Sentencia del Juzgado nº 2» (fundamento de Derecho 3). Adicionalmente, considerando temeraria la postura de la entidad recurrente, el órgano judicial acordó imponerle las costas del procedimiento en virtud de lo previsto en el art. 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA) (fundamento de Derecho 4).

d) La recurrente formuló incidente de nulidad de actuaciones, argumentando que se había incurrido en incongruencia omisiva, al no haber dado respuesta más que a uno de los motivos de impugnación, el referido a la prescripción de la sanción, e incongruencia extra petitum, al haberse pronunciado sobre la imposición de costas cuando ninguna de las partes había solicitado dicha condena. El incidente fue desestimado por Auto de 30 de marzo de 2006.

3. La recurrente aduce en su demanda de amparo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva de la interdicción de la incongruencia omisiva y de la incongruencia extra petitum, argumentando que no obtuvo respuesta judicial alguna a diversas de las cuestiones planteadas en el recurso y que fue condenada en costas cuando dicho pronunciamiento no había sido solicitado por ninguna de las partes intervinientes en el procedimiento.

4. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 24 de mayo de 2007, acordó otorgar a la recurrente y al Ministerio Fiscal el plazo de diez días para que formulen alegaciones en relación con la causa de inadmisión de carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c). LOTC]. El Fiscal, mediante escrito de 18 de junio de 2007, interesó su inadmisión, alegando que la resolución impugnada no había incurrido en incongruencia omisiva al existir una respuesta tácita a todas las pretensiones planteadas por la recurrente. Así, respecto de la alegación de caducidad se concreta en la Sentencia la fecha en que se comete la infracción, y, en cuanto a la vulneración del principio de tipicidad y la inexistencia de infracción, se concreta que la conducta sancionada se

refiere a no hacer coincidir en la factura los periodos de facturación. Igualmente, el Ministerio Fiscal destaca que la referencia al incumplimiento de lo ordenado en una previa resolución explicaría la calificación como grave de la infracción. Por otro lado, el Ministerio Fiscal recuerda que la imposición en costas por temeridad es una facultad del juez ajena a la solicitud de las partes en aplicación del art. 139 LJCA, lo que excluiría también la existencia de incongruencia extra petitum. La recurrente, mediante escrito de 6 de junio de 2007, reiteró las razones para considerar vulnerado el art. 24.1 CE.

5. La Sección Segunda de este Tribunal, por providencia de 15 de enero de 2008, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y dirigir atenta comunicación a los órganos judiciales y administrativos para la remisión de copia testimoniada de las actuaciones y el emplazamiento a quienes hubieran sido parte en este procedimiento para que pudieran comparecer en el mismo.

6. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 22 de febrero de 2008, tuvo por recibido testimonio de las actuaciones, por personada a la Letrada de la Junta de Andalucía, en la representación que ostenta, y, a tenor del art. 52 LOTC, acordó dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes.

7. La Junta de Andalucía, mediante escrito registrado el 1 de abril de 2008, solicitó la inadmisión de la demanda de amparo por extemporaneidad, al considerar que la interposición del incidente de nulidad de actuaciones (art. 241 LOPJ) era manifiestamente improcedente, ya que la recurrente debería haber planteado el recurso previsto en el art. 215 LEC puesto que las pretensiones que se articulaban en el incidente de nulidad no concernían realmente al vicio procesal de la incongruencia sino a la falta de motivación de la Sentencia, cuya vía de impugnación propia sería la del complemento de Sentencias. Subsidiariamente, la Junta de Andalucía solicitó la denegación del amparo, argumentando que no existe incongruencia pues la Sentencia impugnada ha dado respuesta a la pretensión de la recurrente y también ha motivado la imposición de costas al apreciar temeridad en la recurrente, lo cual excluye la incongruencia extra petitum al ser potestad del juez la determinación de la condena en costas en casos de temeridad.

8. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 28 de abril de 2008, interesó la denegación del amparo, dando por reproducidos los argumentos recogidos en su escrito de alegaciones en el trámite sobre admisibilidad de 18 de junio de 2007.

9. La entidad recurrente, mediante escrito registrado el 27 de marzo de 2008, presentó sus alegaciones reiterando lo expuesto en su escrito de demanda.

10. Por providencia de fecha 22 de abril de 2010, se señaló para deliberación y fallo de la Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si la resolución impugnada ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la recurrente al haber incurrido en incongruencia omisiva y en incongruencia extra petitum.

En efecto, la recurrente en la demanda de amparo, por la vía del art. 44 LOTC, impugna la resolución judicial por incongruencia omisiva y extra petitum, al no haber dado una respuesta, entre otras cuestiones, a diversas vulneraciones de derechos fundamentales que imputó a la resolución administrativa sancionadora. Sin embargo, no ha cuestionado, como le posibilita el art. 43 LOTC, la constitucionalidad de la resolución administrativa sancionadora. Ello impide que este Tribunal pueda pronunciarse sobre las vulneraciones que en vía judicial alegó contra la resolución sancionadora.

2. Antes de entrar a examinar el fondo de estas pretensiones es preciso descartar que concurra la causa de inadmisión alegada por la Junta de Andalucía, relativa a la extemporaneidad de la demanda, y que fundamenta en que el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto resultaría manifiestamente improcedente para procurar una reparación de las lesiones aducidas, habiendo debido acudir al cauce procesal del complemento de Sentencias previsto en el art. 215 LEC.

Este Tribunal ya ha reiterado que en los supuestos en que se denuncia la vulneración del art. 24.1 CE por incongruencia, y ante la similitud de respuesta que cabe obtener acudiendo al recurso para complemento de Sentencias y Autos (art. 215.2 LEC) y al incidente de nulidad de actuaciones (art. 241 LOPJ), no se puede cuestionar, desde la perspectiva del correcto agotamiento de la vía judicial previa, el acudir a cualquiera de los dos remedios procesales en tanto que ambos son aptos para salvaguardar el carácter subsidiario del recurso de amparo (por todas, STC 135/2007, de 4 de junio, FJ 5). Por tanto, en este caso, verificado que la recurrente interpuso incidente de nulidad de actuaciones con la pretensión de que se procurara un temprano restablecimiento de la incongruencia ahora denunciada en este amparo, no es posible apreciar el óbice procesal alegado por la Junta de Andalucía.

3. Comenzando el análisis de fondo, y por lo que se refiere a la incongruencia extra petitum, este Tribunal ha reiterado que este tipo de incongruencia por exceso se produce cuando el órgano judicial concede algo no pedido o se pronuncia sobre una pretensión que no fue oportunamente deducida por los litigantes, y que implica un desajuste o inadecuación entre el fallo o la parte dispositiva de la resolución judicial y los términos en que las partes formularon sus pretensiones (por todas, STC 50/2007, de 12 de marzo).

Ahora bien, también se ha destacado que el órgano judicial sólo está vinculado por la esencia de lo pedido y discutido en el pleito, y no por la literalidad de las concretas pretensiones ejercitadas, tal y como hayan sido formalmente solicitadas por los litigantes, de forma que no existirá la incongruencia extra petitum cuando el Juez o Tribunal decida o se pronuncie sobre una pretensión que, aun cuando no fue formal o expresamente ejercitada, estaba implícita o era consecuencia inescindible o necesaria de los pedimentos articulados o de la cuestión principal debatida en el proceso, como ocurre en materia de intereses legales o de costas procesales (por todas, STC 278/2006, de 25 de septiembre, FJ 3).

En el presente caso, habida cuenta de que la queja sobre incongruencia extra petitum aparece referida a un pronunciamiento en costas por temeridad, y de acuerdo con la doctrina expuesta, debe concluirse que no concurre la vulneración aducida por la entidad recurrente, toda vez que, con independencia de que no hubiera sido solicitada su imposición por la Administración recurrida, es una cuestión sobre la que el órgano judicial podía pronunciarse de oficio.

4. Por lo que se refiere a la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por incongruencia omisiva, este Tribunal ha reiterado que ésta tiene lugar cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las cuestiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución. A estos efectos, este Tribunal ha venido distinguiendo entre las alegaciones aducidas por las partes para fundamentar sus pretensiones y las pretensiones en sí mismas consideradas, subrayando que no es necesaria una contestación explícita y pormenorizada de todas y cada una de las alegaciones formuladas, pudiendo ser suficiente a los fines del art. 24.1 CE, en atención a las circunstancias particulares del caso, una respuesta global o genérica, aun cuando se omita una contestación singular a cada una de las alegaciones concretas no sustanciales. Por el contrario, este Tribunal ha puesto de manifiesto que respecto de las pretensiones la exigencia de congruencia es más rigurosa, destacando que cuando la cuestión puesta de manifiesto no es una simple alegación secundaria, instrumental en el razonamiento jurídico, sino un alegato sustancial que contiene los hechos o argumentos jurídicos básicos y fundamentales que nutren la pretensión, dicha cuestión integra la razón por la que se pide,

debiendo ser tratada en forma expresa o, en su caso, considerada en forma siquiera implícita por la Sentencia, pues de otro modo se desatiende la defensa esgrimida por la parte en un aspecto con posible incidencia sobre el fallo, dando lugar a una denegación de justicia (por todas, STC 144/2007, de 18 de junio, FJ 4).

5. En el presente caso, como se pone de manifiesto en las actuaciones y se ha expuesto con más detenimiento en los antecedentes, ha quedado acreditado que la recurrente, en su calidad de concesionaria del servicio público de abastecimiento de agua potable de Jaén, fue sancionada con una multa de 3.100 €, como autora de una infracción grave del art. 34.4 LGCU, por persistir en la práctica de no hacer coincidir el período de facturación que se indica en las facturas con las lecturas del contador, incumpliendo así una previa resolución administrativa firme, confirmada judicialmente.

En segundo lugar, también ha quedado acreditado que la entidad recurrente impugnó dicha sanción en vía judicial aduciendo en cinco apartados claramente diferenciados diversos motivos de recurso. En concreto, alegó la prescripción de la sanción y la caducidad del procedimiento, argumentando que la reclamación del denunciante era de fecha 19 de mayo de 2000 y la resolución firme cuyo incumplimiento daba lugar a la infracción de fecha 25 de agosto de 2000. Igualmente, consideró que se había vulnerado el principio de tipicidad y que no existía la infracción, con fundamento en que el art. 34.4 LGCU no contempla como conducta típica el incumplimiento de una resolución administrativa firme. La recurrente, también incidió en que había una errónea calificación de la infracción como grave, no habiéndose establecido la concurrencia de ninguna de las circunstancias previstas en el art. 35 LGCU.

Por último, queda acreditado que la resolución impugnada, como única respuesta a todas estas alegaciones, clarificó que el expediente administrativo que era objeto de enjuiciamiento se refiere a la reclamación efectuada el 25 de mayo de 2004, lo que representaría un nuevo hecho infractor, y que el hecho sancionado consistía en no hacer coincidir el período de facturación que se indica en las facturas con las lecturas del contador, incumpliendo de esa manera lo dispuesto en una resolución firme de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Jaén y que ya fue objeto de otra sanción previa.

6. En atención a lo expuesto, y teniendo en cuenta que la recurrente reconoce que sí existió una respuesta expresa respecto de la alegación de prescripción de la sanción, debe darse la razón al Ministerio Fiscal cuando descarta la existencia de incongruencia omisiva al haber existido una respuesta, en algunos extremos expresa y en otros tácita, al resto de cuestiones planteadas, lo que satisface las exigencias constitucionales de motivación de las resoluciones judiciales.

De la breve respuesta aportada por el órgano judicial en el fundamento jurídico tercero de la resolución impugnada puede derivarse la existencia de una respuesta expresa tanto para la cuestión relativa a la caducidad del procedimiento, como a la referida a la vulneración del principio de tipicidad, en la que también debe incluirse la alegación de inexistencia de la infracción. La queja del recurrente era que el procedimiento había caducado, porque la conducta imputada era el incumplimiento de una resolución firme de 25 de agosto de 2000, y que el art. 34.4 LGCU no sanciona el incumplimiento de una resolución administrativa, sino la alteración, adulteración o fraude en bienes y servicios susceptibles de consumo y, en general, cualquier situación que induzca a engaño o confusión que impida reconocer la verdadera naturaleza del producto o servicio, por lo que no se habría cometido infracción alguna. Pues bien, debe concluirse que la respuesta judicial, consistente en clarificar que el expediente administrativo trae causa de una reclamación efectuada el 25 de mayo de 2004 y que el hecho sancionado consiste en no hacer coincidir el período de facturación que se indica en las facturas con las lecturas del contador, es suficientemente expresiva de las razones por las que se rechazan estas alegaciones. Estas razones serían, por un lado, la confusión en que había incurrido la recurrente entre la fecha de inicio del procedimiento que dio lugar a la primera resolución administrativa, en que se confirmó que el modo de facturación no se ajustaba a Derecho, y la fecha en que se presentó reclamación por la persistencia de la recurrente en esa

práctica. Y, por otra, que la conducta sancionada no era el incumplimiento de una resolución administrativa sino la práctica reiterada de no hacer coincidir el periodo de facturación que se indica en las facturas con las lecturas del contador.

A la misma conclusión debe llegarse en relación con la alegación de la errónea calificación de la infracción como grave que la recurrente había fundamentado en que no concurría ninguna de las circunstancias previstas en el art. 35 LGCU para calificar como grave una conducta. En efecto, este precepto establece como circunstancias relevantes para la calificación de la infracción el «riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia». Pues bien, la mención expresa en la resolución judicial a que se está ante un nuevo hecho infractor y a la existencia de una resolución administrativa previa, confirmada judicialmente, en la que se confirmaba la ilegalidad de la forma en que continuaba facturando la recurrente, es suficientemente expresiva de que en la resolución judicial se están destacando dos de los criterios establecidos legalmente para la clasificación de la conducta como son la reiteración y el grado de intencionalidad. A ello podrían añadirse otras circunstancias que se derivan de manera tácita de todo el marco del procedimiento sancionador y la resolución judicial, como son la posición en el mercado del infractor y la generalización de la infracción, al ser la entidad sancionada la concesionaria en régimen de monopolio del servicio de abastecimiento de agua de la ciudad de Jaén.

En conclusión, si bien en materia sancionadora y cuando las impugnaciones se fundamentan en la vulneración de derechos fundamentales los órganos judiciales deben extremar el cumplimiento de las exigencias constitucionales de motivación derivadas del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en el presente caso la concisa respuesta judicial aportada supone una respuesta conjunta y global a todas las alegaciones planteadas por la entidad recurrente en la vía judicial, que impide afirmar que se esté ante una denegación de justicia vulneradora del derecho invocado. Por tanto, debe ser denegado el amparo solicitado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar a la entidad mercantil Aqualia Gestión Integral del Agua, S.A. el amparo solicitado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintisiete de abril de dos mil diez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.