



Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 17 Jun. 1998, rec. 3303/1992

Ponente: Carrión Moyano, Eduardo.

Nº de Recurso: 3303/1992

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES. Procedimiento sancionador. Pliego de cargos. Reparto de bombonas de butano.

Normativa aplicada

TEXTO

En la villa de Madrid, a diecisiete de junio de mil novecientos noventa y ocho.

Visto por la Sala 3.ª del TS, constituida en su Secc. 4.ª por los Magistrados indicados al margen, el recurso de apelación interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha representada por el Procurador D. Francisco Velasco Muñoz Cuéllar, contra la sentencia dictada en 31 de enero de 1992 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Castilla La Mancha, en el recurso núm. 964/1990, seguido a instancia de Distribuidora A., S.A., contra las resoluciones del Consejero de Sanidad y Bienestar Social la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fechas 8 de mayo de 1990 y 14 de marzo de 1990 confirmatoria la primera en reposición de la de 14 de marzo de 1990 sobre sanción en materia de protección al consumidor.

Antecedentes de hecho

PRIMERO.- Dicho Tribunal dictó sentencia de fecha 31 de enero de 1992, cuya parte dispositiva es la siguiente: «Fallamos: Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Distribuidora A., S.A., contra las resoluciones de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 14 de marzo y 8 de mayo de 1990, debemos declarar y declaramos nulas, por no ajustadas a Derecho, tales resoluciones.»



SEGUNDO.- Contra esta sentencia la representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha interpuso recurso de apelación que fue admitido, siendo emplazadas las partes y remitidas las actuaciones de la primera instancia a esta Sala, ante la que se personó el apelante y el apelado, formulando ambas partes sus alegaciones por escrito, luego de lo cual se siguió el trámite procediéndose al señalamiento de la votación y fallo en el día 10 de junio de 1998, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Carrión Moyano, Magistrado de la Sala.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El presente recurso de apelación se halla referido a la impugnación de la sentencia recurrida, dictada en 31 de enero de 1992 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Castilla-La Mancha, en el recurso núm. 964/1990, seguido a instancia de Distribuidora A., S.A., contra las resoluciones del Consejero de Sanidad y Bienestar Social la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fechas 8 de mayo de 1990 y 14 de marzo de 1990, confirmatoria la primera en reposición de la de 14 de marzo de 1990 sobre sanción en materia de protección al consumidor.

De lo actuado resulta que en los días 19 y 23 de octubre de 1989 por sendas personas individuales se presentaron quejas ante la Delegación Provincial en Guadalajara de la Consejera de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, manifestando la primera, que los repartidores de Distribuidora A., S.A., encargada del reparto de bombonas de Butano y Propano en la ciudad de Guadalajara y diversos pueblos de entorno, no les llevan los envases de butano hasta la puerta de su piso, teniendo que recogerlos en la calle; y manifestado la segunda, que llevaba quince días desde que pidió una botella de butano y en la fecha de la queja no se la había suministrado la Distribuidora A., S.A.; en 31 de octubre de 1989 por la Delegación en Guadalajara de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social se giró visita a la empresa Distribuidora A., S.A., sobre examen de las reclamaciones que en el acta de tal visita se reseñan, acerca de la tardanza en el suministro de bombonas de butano y a la negativa de depositarlas en el domicilio de los usuarios, siendo esta visita continuación de la realizada el 24 anterior con el compromiso de la distribuidora de facilitar información, por lo que en esta segunda visita se la citó a fin de que el día 3 del mes siguiente se personara en el Servicio de Consumo de la expresada Delegación Provincial para efectuar las alegaciones oportunas y aportar documentos; procediendo la empresa distribuidora en 7 de noviembre de 1989 a entregar escrito en la que explica las causas de los retrasos habidos por dificultades en la contratación de personal que quiera prestar las funciones propias de la misma y a causa también de las incidencias de orden penal habidas con algunos de los operarios al



servicio de la empresa que, según la misma, se han alzado con la recaudación o abandonado los camiones, aportando variada documentación referida a la oferta de empleo en el INEM y a anuncios con el mismo fin en periódicos de la comarca y de Extremadura; en 31 de octubre de 1989 se presentó ante la Oficina Municipal de Información al Consumidor de Guadalajara, una queja deducida por persona individual contra la expresada distribuidora, manifestado que el día 20 anterior había hecho un pedido por teléfono y que a la fecha de formular la queja no se le había servido; que ante la misma oficina, en fecha que no consta, pero que es coetánea de la anterior queja se presentaron veinte pliegos de firmas de los que expresan ser vecinos del Barrio Nuevo Alamín de Guadalajara manifestado sus quejas referidas a que la empresa Distribuidora A., S.A., reparte el butano y el propano cada quince días, señalando que el reparto adecuado debía ser dos veces por semana, que la forma de reparto obliga a los usuarios a llevar y recoger los envases al camión de reparto, teniendo que desplazarse más de cien metros, porque el personal encargado de ello no los deja en cada una de las casas, pese a los encargos hechos por teléfono; y también consta, sin precisar la fecha que se sitúa en los primeros días del año 1990, que la Delegación Provincial en Guadalajara de la expresada Consejería remitió al Director General de Consumo en Toledo, once pliegos de firmas de vecinos de la barriada de Cáritas en Guadalajara, los que mediante ellos manifiestan estar en total desacuerdo con el abastecimiento de propano y butano en la barriada, cuya distribución verifica la empresa Distribuidora A., S.A.

A la vista de todos estos antecedentes, ya en 28 de noviembre de 1989, por el Delegado Provincial en Guadalajara de la mencionada Consejería se acordó incoar procedimiento sancionador contra Distribuidora A., S.A., en materia de defensa de los consumidores siguiendo los trámites del mismo, entre los que se procedió en 4 de enero de 1990 a la formulación de pliego de cargos, en el que bajo el epígrafe de hechos imputados se hace una reseña de las quejas producidas, sin otra especificación que la de señalar estar todas referidas a retraso en el suministro de gas butano, así como también se reseña haberse levantado el acta de Inspección antes mencionada, procediéndose luego a indicar la posible existencia de infracciones en materia de consumo con cita de las disposiciones aplicables, así como el derecho de la empresa Distribuidora A., S.A., a formular alegaciones en el plazo de ocho días conforme al art. 136.3 LPA/1958; trámite que evacuó la empresa alegando en primer termino indefensión por inconcreción de los hechos y subsidiariamente mostró su disconformidad con la imputación, negando la existencia por su parte de incumplimiento; formalizada por el instructor propuesta de resolución, por la del Consejero de Salud y Bienestar referido, de fecha de 14 de marzo de 1990, se estimó a Distribuidora A., S.A., autora responsable de retrasos en el suministro del producto de que es distribuidora conforme al art. 49 del Decreto 2.913/1973 de 26 de octubre, al no facilitar los envases en el domicilio de los



usuarios, calificando al efecto la existencia de una falta grave del art. 7.2 del RD 1945/1983 de 22 de junio, e imponiendo a la empresa Distribuidora A., S.A., la multa de 1.000.000 de ptas., siendo confirmada esta resolución en reposición por la de 8 de mayo de 1990, contra las que la empresa interpuso ante la Sala de lo Contencioso Administrativo recurso contencioso-administrativo en que las partes reprodujeron sus respectivas posturas y en el que se dictó la sentencia recurrida que estima la impugnación, fundándose de una parte, en que en el pliego de cargos formulado en el expediente administrativo contra la empresa recurrente no contiene la garantía necesaria referida a la concreción de los hechos imputados sin que a ello equivalga una referencia la formulación de unas quejas y denuncias sobre el suministro del gas butano, sin una especificación adecuada de personas y del contenido material de tales quejas, lo que supone un defecto que no puede ser luego subsanado pues implica en todo caso una disminución de las posibilidades de defensa del expedientado; así como señala también que, por otra parte, la Administración demandada no comprobó al instruir el expediente ni la veracidad de las denuncias ni las circunstancias concurrentes en cada caso, además de poner de relieve la diferencia entre las denuncias de los retrasos y las referentes al modo concreto de verificar el suministro a los usuarios acerca de la puesta a disposición de los envases en la respectiva puerta del piso.

Contra esta sentencia la Administración demandada interpuso el presente recurso de apelación en el que reproduce las razones que ya señaladas desde el expediente, con referencia al contenido de la instancia, a lo que se opone la empresa apelada fundándose en las mismas razones que ya había manifestado.

SEGUNDO.- Acerca del pliego de cargos, establecido en el procedimiento sancionador por el art. 136.2 LPA de 17 de julio de 1958 que es la aplicable por razón del tiempo, conviene precisar que cumple la función de ser informado el expedientado del contenido la acusación formulada contra el mismo, dando cumplimiento en la legalidad constitucional al art. 24.2 CE en un doble sentido: de una parte, conocer materialmente la imputación que contra el mismo se dirige y de otra, delimita formalmente y también con pleno efecto sustantivo el ámbito en que va a actuar el poder publico frente al imputado, de forma que no puede introducir otros elementos ya producidos a los fines de la exigencia de responsabilidad, sino los señalados en los cargos formulados al cumplir con la garantía del art. 136.2 LPA 1958; y al estar referidos a una conducta del expedientado, tal delimitación ha de estar referida a hechos y no a valoraciones o secuencias lógicas derivadas de aquellos, ni a denominaciones genéricas de infracciones, sin perjuicio de que la enunciación de los hechos imputados haya de ser verificada razonablemente solo en lo preciso dentro de lo que es propio del discurso humano, es decir, identificando normalmente los



hechos imputados con sus circunstancias básicas sin detalles prolijos, para que en relación a ellos pueda deducirse una defensa adecuada en términos constitucionales.

Y así, en el caso presente, de la lectura del pliego de cargos no se deriva precisamente el cumplimiento de las garantías señaladas, como acertadamente apreció la Sala a quo, pues de lo que configura el pliego de cargos como hechos, lo único que se deduce es una enunciación de las denuncias formuladas sin referencia sustancial al contenido de cada una, y sin otra expresión que lo que genéricamente entienden los denunciados ser el efecto de la conducta de la denunciada: el retraso; lo cual determina que la Administración demandada haya incidido en la instrucción del expediente en una infracción del art. 136.2 LPA de 1958 en relación al art. 24.2 CE, lo que determina la indefensión que funda adecuadamente la sentencia recurrida; y como también señala la sentencia recurrida que en el expediente la Administración demandada no ha concretado y comprobado como es carga lógica de su potestad sancionadora las circunstancias y consiguiente certidumbre del contenido de las denuncias, conforme a los hechos acaecidos en cada caso o prácticas observadas en la forma de llevar a cabo el servicio de suministro, debe concluirse no haberse probado hechos sancionables, lo que determina la confirmación del pronunciamiento anulatorio decidido por la sentencia recurrida.

TERCERO.- No concurren circunstancias que aconsejen hacer expresa imposición de costas en ninguna de ambas instancias.

Fallamos

Desestimamos el recurso de apelación interpuesto por la representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la sentencia dictada en 31 de enero de 1992 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Castilla-La Mancha, en el recurso núm. 964/1990, seguido a instancia de Distribuidora A., S.A., contra las resoluciones del Consejero de Sanidad y Bienestar Social la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fechas 8 de mayo de 1990 y 14 de marzo de 1990, confirmatoria la primera en reposición de la reseñada en segundo lugar sobre sanción en materia de protección al consumidor, confirmamos la sentencia recurrida. Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.