

Id. Cendoj: 28079230062004100741
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 6
Nº de Resolución:
Fecha de Resolución: 22/09/2004
Nº de Recurso: 782/2001
Jurisdicción: Contencioso
Ponente: JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR
Procedimiento: CONTENCIOSO
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

Madrid, a veintidos de septiembre de dos mil cuatro.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante esta Sección Sexta de la Sala de lo

Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, y bajo el número 782/2001, se tramita, a

instancia de la Agrupación Nacional de Reciclado de Vidrio (ANAREVI), representada por la

Procuradora Dña. Carmen García Rubio, contra Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de fecha 21 de mayo de 2001 (expediente 491/00), sobre prácticas prohibidas, en el

que la Administración demandada ha estado representada y defendida por el Sr. Abogado del

Estado, y ha intervenido como parte codemandada CROCKERY, S.L., representada por la

Procuradora Dña. Paloma Villanueva Herrera, siendo su cuantía 150.253,03 euros (25 millones de

pesetas).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo por la representación procesal indicada, contra la resolución de referencia, mediante escrito de fecha 20 de julio de 2001, y la Sala, por providencia de fecha 25 de julio de 2001, acordó tener por interpuesto el recurso y ordenó la reclamación del expediente administrativo.

El 3 de octubre de 2001 Crockery SL compareció por escrito en autos y la Sala, por providencia de 13 de octubre de 2001, le tuvo por personado como parte codemandada.

SEGUNDO.- Reclamado y recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente, para que en el plazo legal formulase escrito de demanda, haciéndolo en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, y suplicando lo que en su escrito de demanda consta literalmente.

Dentro del plazo legal, la Administración demandada formuló, a su vez, escrito de contestación a la demanda, oponiéndose a la pretensión de la actora y alegando lo que, a tal fin, estimó oportuno. Igualmente, en su turno, contestó a la demanda la parte codemandada.

TERCERO.- Se recibió el recurso a prueba, con el resultado que obra en autos, y evacuado el trámite de conclusiones, quedaron los autos conclusos y pendientes de votación y fallo, para lo que se acordó señalar el día 21 de septiembre de 2004.

CUARTO.- En la tramitación de la presente causa se han observado las prescripciones legales, previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en las demás disposiciones concordantes y supletorias de la misma. Vistos, siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. José M^a del Riego Valledor.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo contra la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), de fecha 21 de mayo de 2001, que en su parte dispositiva contenía las siguientes declaraciones:

- 1) Declarar que la Agrupación Nacional de Reciclado de Vidrio (ANAREVI) ha incurrido en una práctica prohibida por el artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia, por acuerdos y recomendaciones tendentes a la fijación de precios, al reparto de mercados y a la expulsión del mercado de operadores no asociados.
- 2) Intimar a dicha Agrupación para que se abstenga en lo sucesivo de realizar las prácticas sancionadas.
- 3) Imponer a la Agrupación Nacional de Reciclado de Vidrio (ANAREVI) una multa de veinticinco millones de pesetas.
- 4) Ordenar a la Agrupación Nacional de Reciclado de Vidrio (ANAREVI) la publicación, en el plazo de dos meses, de la parte dispositiva de esta Resolución en el «Boletín Oficial del Estado» y en uno de los diarios de información general de entre los cinco de mayor difusión en el ámbito nacional.

SEGUNDO.- La parte actora alega en su recurso: a) caducidad del procedimiento sancionador en el trámite de instrucción seguido ante el SDC y prescripción de la acción sancionadora de la Administración, b) falta de prueba de los hechos imputados a la recurrente, y c) desproporción de la sanción.

El Abogado del Estado y la parte codemandada en sus contestaciones se opusieron a los argumentos de la partes actora y solicitaron la confirmación de la Resolución

impugnada.

TERCERO.- Tratamos de la primera de las cuestiones suscitadas por la parte actora en su demanda, que es la caducidad del procedimiento en la fase de instrucción.

Tras una denuncia formulada por la parte hoy codemandada, por escrito presentado el 2 de agosto de 1993, el procedimiento sancionador se inicia por providencia del Director General de Defensa de la Competencia, de fecha 26 de agosto de 1993 (folio 35 del expediente del SDC), que decidió la admisión a trámite de la denuncia, la incoación del expediente y el nombramiento de Instructor y Secretario.

Esta fecha -26 de agosto de 1993- es la que debemos tomar como referencia para examinar la regulación aplicable al expediente sancionador sobre su plazo máximo de tramitación.

Resulta que la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), en la redacción vigente en la fecha de incoación del expediente sancionador, no establecía un plazo máximo para la tramitación de los expedientes disciplinarios, ni en su fase de instrucción ante el SDC, ni en su fase de decisión ante el TDC. Dicho plazo fue introducido en el texto de la LDC, por primera vez, por el artículo 100 de la ley 66/97, de 30 de diciembre, que añadió un nuevo artículo -el artículo 56- a la LDC, en el que se establecía un plazo máximo de duración de la fase del expediente sancionador ante el SDC de 18 meses, y de 12 meses para la fase ante el TDC.

La cuestión se suscita en relación con los expedientes incoados entre la entrada en vigor de la LDC (20 días después de su publicación en el BOE el 18/7/89) y la entrada en vigor de la reforma efectuada por la ley 66/97, porque la disposición transitoria 12ª de la ley 66/97 es muy clara al señalar que el plazo máximo de tramitación de 18 meses ante el SDC se aplicará únicamente a los expedientes iniciados a partir del 1 de enero de 1998.

El artículo 50 LDC dispone que, en lo no previsto en la ley o en las disposiciones reglamentarias que se dicten para su ejecución, el Tribunal y el Servicio de Defensa de la Competencia ajustarán su actuación a los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo y a las normas generales que la desarrollen, que en todo caso, tendrán carácter supletorio.

Sin embargo, de tal disposición no puede llegarse a la conclusión, como hace la parte actora, de que en el período de 1989 a 31 de diciembre de 1997, ante el silencio de la LDC sobre el plazo máximo de tramitación de los expedientes, fuera aplicable con carácter supletorio el plazo de 6 meses establecido por el artículo 20.6 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

Esta Sala ha mantenido en sentencias, entre otras muchas, de 18 de mayo de 1999 (recurso 679/96), 22 de marzo de 2000 (recurso 276/97), 17 de abril de 2000 (recurso 396/97), 11 de mayo de 2000 (recurso 392/97) y 28 de marzo de 2001 (recurso 1472/98), que sólo es posible la aplicación supletoria de la LPAC en el ámbito del procedimiento sancionador en materia de defensa de la competencia, respecto de los aspectos compatibles con su naturaleza. Y sencillamente, el plazo de 6 meses previsto en el RD 1398/93, es incompatible con el cumplimiento de los trámites que impone la ley de Defensa de la Competencia, que contempla una

doble fase administrativa, y que implican una tramitación necesitada de un plazo superior al general de 6 meses a que se alude en la demanda para la resolución del expediente.

CUARTO.- Descartada la aplicación de la caducidad por la ausencia de plazo máximo para la tramitación de los expedientes incoados con anterioridad al 31 de diciembre de 1997, ello no quiere decir que la Administración no estuviera sujeta a los principios generales de impulso de oficio y celeridad (artículos 74 y 75 LRJPAC), aplicables en la tramitación de cualquier expediente administrativo. La propia LDC, en su Exposición de Motivos, indica que el procedimiento sancionador que regula se rige por los principios de economía, celeridad y eficacia. Todo ello es de especial relevancia en relación con los plazos de prescripción, bien de la infracción, bien de la acción de la Administración para sancionar.

La LDC, ya desde su primera redacción, se ocupó en el artículo 12 de establecer los plazos de prescripción de las infracciones que tipifica y de la acción de la Administración para sancionar las conductas infractoras. En efecto, el artículo 12, letra b), establece un plazo de prescripción de 3 años para la acción de la Administración para la imposición de las sanciones, admitiendo que dicho plazo se interrumpe por cualquier acción del SDC, con conocimiento formal del interesado, tendente a la investigación, instrucción o persecución de la infracción.

Ese plazo de prescripción de 3 años fue elevado a 4 años en la reforma de la LDC efectuada por la ley 52/99, de 28 de diciembre , pero tal modificación en nada afecta a los hechos a que se refiere el presente recurso, porque la disposición transitoria única de la ley 52/99 nos aclara que los procedimientos iniciados con anterioridad se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta entonces en vigor. Por tanto, el plazo de prescripción de la acción sancionadora que debemos tener presente es el de 3 años establecido en la redacción vigente de la LDC en el momento de realización de los hechos e incoación del expediente sancionador.

Las conductas de ANAREVI investigadas por el SDC se desarrollaron a lo largo de 1992 y durante los primeros meses -hasta agosto- de 1993, y la prescripción de la acción sancionadora administrativa quedó interrumpida por la incoación del expediente disciplinario el 26 de agosto de 1993, comunicada a la parte actora.

Que la iniciación de un expediente sancionador interrumpa el cómputo de la prescripción no significa que no pueda llegarse a completar el plazo prescriptivo si dicho expediente, después de iniciado, se paraliza y permanece inactivo por un tiempo igual al previsto en la ley para la prescripción. Así lo entiende la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y lo explica de forma especialmente clara la STS de 28 de abril de 1999 (RJ 20000095, FJ 8º):

la prescripción opera bien por haber transcurrido el plazo señalado en la Ley desde la comisión del ilícito administrativo sin que se haya iniciado expediente sancionador, bien porque, habiéndose iniciado tal expediente sin que el plazo de prescripción haya transcurrido, el procedimiento administrativo sancionador se paralizare durante dicho plazo

Así ha sucedido en el presente caso. El expediente administrativo, incoado el 26 de agosto de 1993, llevó una tramitación continuada hasta la formulación del Pliego de Concreción de Hechos, de 10 de septiembre de 1996 (folios 6821 a 6846, Tomo V,

SDC), pero posteriormente, tras el cambio de Instructor acordada en providencia del Director General de Defensa de la Competencia, de 18 de abril de 1997 (folio 10.618, Tomo VII, SDC), notificada a los interesados el 24 de abril de 1997, el expediente se paraliza y no tiene ninguna actividad hasta el 16 de mayo de 2000, fecha en la que se redacta el Informe-Propuesta (folios 10.622 a 10.674, Tomo VII, SDC).

Al permanecer el expediente sancionador paralizado y sin actividad durante más de tres años, y de conformidad con la doctrina del Tribunal Supremo antes expuesta, debemos estimar que se ha cumplido el plazo de prescripción establecido por el artículo 12 b) LDC, de forma que ha prescrito la acción de la Administración para sancionar las conductas investigadas en el expediente, lo que supone la anulación de la Resolución sancionadora del TDC impugnada en este recurso.

QUINTO.- No se aprecian méritos que determinen un especial pronunciamiento sobre costas, conforme a los criterios contenidos en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

FALLAMOS

En atención a lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha decidido:

ESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de Agrupación Nacional de Reciclado de Vidrio (ANAREVI) contra Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de fecha 21 de mayo de 2001, que se anula por no ser conforme a derecho.

Sin expresa imposición de costas.

Notifíquese esta sentencia a las partes, indicando si es o no firme y, en su caso, los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y plazo para ello.

Así, por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen, a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente en la misma, Ilmo. Sr. D. JOSE M^a DEL RIEGO VALLEDOR, estando celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional; certifico.-