

## **RESOLUCIÓN (Expte. 534/02, Fabricantes Cartón)**

### **Pleno**

#### **Excmos. Sres.:**

Solana González, Presidente  
Huerta Trolèz, Vicepresidente  
Castañeda Boniche, Vocal  
Comenge Puig, Vocal  
Martínez Arévalo, Vocal  
Franch Menéu, Vocal  
Muriel Alonso, Vocal  
Del Cacho Frago, Vocal

En Madrid, a 18 de febrero de 2003

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, el Tribunal), con la composición arriba expresada y siendo Ponente el Vocal D. Antonio del Cacho Frago, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente 534/02 (2227/00 del Servicio de Defensa de la Competencia, en adelante Servicio), iniciado por denuncia de D. Sabiniano Medrano y D. Pablo Trasoyeres, en nombre y representación de ONDUPACK S.A. contra la Asociación Española de Fabricantes de Cartón Ondulado (AFCO) y Cartonajes Internacional S.A. (CARTISA), por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en la Ley de Defensa de la Competencia (en adelante LDC) y en el Tratado de la Comunidad Europea (en adelante TCE), consistentes en la inclusión en un contrato de sublicencia de cláusulas que prohíben la fabricación de determinadas clases de productos y obligan a la transmisión de información sobre clientes.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

1. La empresa ONDUPACK S.A. denunció ante el Servicio el día 21 de noviembre de 2000 a las entidades AFCO y CARTISA por prácticas prohibidas en los artículos 1 de la LDC y 81.1 del TCE y 6 de la LDC y 82 del TCE.
2. El Servicio, después de tramitar una información reservada, mediante Providencia de 2 de marzo de 2001 acordó incoar

expediente por presuntas prácticas restrictivas de la competencia definidas en los preceptos antes citados, practicándose la instrucción correspondiente, que incluyó audiencias y requerimientos a las entidades denunciadas.

3. En 31 de enero de 2002 el Servicio acordó suspender el plazo de instrucción del procedimiento, mediante la siguiente Providencia:

*“Vista la documentación incluida en la instrucción del expediente de referencia, remitida por AFCO mediante el:*

- *Escrito de fecha 24 de abril de 2001, como contestación al requerimiento de información a AFCO mediante Providencia del 4 de abril de 2001 (folios 493-1178, ambos inclusive).*
- *Escrito de fecha 30 de mayo de 2001, como contestación a la solicitud a AFCO de una versión de los contratos de sublicencia relativos al S.I.E. Plaform suscritos entre AFCO y 16 sublicenciarios libre de elementos considerados confidenciales por AFCO (folios 1192-1402).*

*Vista la Providencia del Servicio de fecha 24 de julio de 2001 por la que se declaró confidencial, a instancias del interesado, la siguiente documentación remitida por AFCO en su escrito de 24 de abril de 2001:*

- *Documento 3, (folios 775-857, ambos inclusive) relativo a las Actas de la Asambleas Generales de Plaform celebradas desde 1992 a 2000.*
- *Documento 7, (folios 885 a 948, ambos inclusive) relativo a las Actas de la Asambleas Generales de AFCO celebradas desde 1992 a 2000.*
- *Documento 2, (folios 497 a 774, ambos inclusive) que comprende los contratos de sublicencia relativos al S.I.E. Plaform suscritos entre AFCO y 16 sublicenciarios.*

*Vista la Providencia del Servicio de 17 de enero de 2002, por la que se anuncia a AFCO el levantamiento parcial de la confidencialidad del documento 2, mediante la inclusión en el expediente del Anexo a uno de los contratos de sublicencia del S.I.E. Plaform no incluido en la versión censurada de dichos contratos remitida por AFCO en su escrito de 30 de mayo de 2001, salvo que AFCO presentase al Servicio una versión censurada alternativa de dicho Anexo.*

*Vista la Providencia del Servicio de 24 de enero de 2002 por la que se acuerda el levantamiento parcial de la confidencialidad del citado documento 2, mediante la inclusión de la versión censurada del citado Anexo preparada por el Servicio.*

*De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.1 de la Ley de Defensa de la Competencia y en el artículo 42.5 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, se acuerda la suspensión del plazo de instrucción del procedimiento de referencia desde el día siguiente a la notificación de la Providencia del Servicio de 24 de enero de 2002 hasta la finalización del plazo de 10 días previsto por el artículo 47 de la LDC para la posible interposición de recurso contra el levantamiento parcial de confidencialidad acordado en dicha Providencia, como acto que podría producir indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”.*

4. El 11 de febrero de 2002 se formalizó Pliego de Concreción de Hechos en el que se recogieron las conductas que se estimaron constitutivas de infracción, con sobreseimiento parcial del expediente en lo relativo a los hechos denunciados como prohibiciones previstas en el artículo 6 de la LDC y en los artículos 81 y 82 del TCE y tras las alegaciones de las partes se declaró concluida la fase probatoria mediante Providencia de 12 de marzo de 2002.
5. El Servicio remitió el expediente a este Tribunal con el Informe-propuesta preceptivo, fechado el 12 de marzo de 2002, en el que, de conformidad con lo expresado en el Pliego de Concreción de Hechos, considera que:

*1. “El contrato de licencia entre AFCO y CARTISA suscrito el 9 de abril de 1992 por el que se obliga a adquirir máquinas neumáticas de montaje a CARTISA o a fabricantes seleccionados por esta empresa (cláusula 3 del contrato y cláusula 4.3 del contrato tipo previsto en el Anexo para los contratos tipos de sublicencia) y del que derivan los tres contratos de sublicencia cuyos anexos contienen la prohibición de fabricar y/o comercializar embalajes distintos o no sujetos a las normas de calidad Plaform, constituye un acuerdo restrictivo de la competencia que infringe el artículo 1.1 de la LDC. Se considera responsable de la mencionada infracción a la Asociación Española de Fabricantes de Cartón Ondulado*

*(AFCO) y a Cartonajes Internacional S.A. (CARTISA), signatarias del contrato de licencia. Ambas entidades son también responsables de la inclusión de los mencionados anexos en los contratos de sublicencia ya que, de acuerdo con la cláusula segunda 2.2 del contrato, el modelo de contrato de sublicencia no podía ser modificado sin la previa aprobación de CARTISA (folio 431).*

*2. El acuerdo de estandarización conocido como “Sello de Calidad Plaform” establecido por AFCO por los miembros del Grupo Plaform que prohíbe la fabricación o comercialización de embalajes no sometidos a las normas de calidad u obliga al cese de la fabricación o comercialización de estos productos, obliga a la entrada en AFCO, y a la suscripción de un contrato de sublicencia para acceder al Sello de Calidad e impide que puedan utilizarlo otras marcas o modelos que cumplan las condiciones objetivas exigidas constituye una decisión restrictiva de la competencia que infringe el artículo 1.1 de la LDC. Se considera responsable de la mencionada infracción a AFCO como entidad en la que se encuentra integrado el “Grupo Plaform”, en cuyas asambleas generales se decidieron y aprobaron las prácticas comentadas”.*

6. Recibido el expediente en el Tribunal el 15 de marzo de 2002, el Pleno del mismo, por medio de Providencia de 21 de marzo de 2002, acordó su admisión a trámite y su puesta de manifiesto a los interesados para que en el plazo legal propongan las pruebas que a su derecho convengan y solicitar la celebración de Vista, lo que se comunicó al Servicio y se notificó a los interesados.
7. El representante de la entidad mercantil CARTISA, mediante escrito de 8 de abril de 2002, alegó la caducidad del procedimiento tramitado por el Servicio, de conformidad con el artículo 56 LDC, por no haber sido concluida la instrucción dentro del plazo de un año previsto en la norma y no conceder la ley efectos suspensivos del plazo máximo establecido para la tramitación del expediente al acuerdo del Servicio –Providencia de 31 de enero de 2002- de suspender el citado plazo durante diez días para “la posible interposición del recurso contra el levantamiento parcial de confidencialidad acordado”.

Con apoyo en estas alegaciones, la sociedad mercantil interesada solicita la tramitación y declaración de la caducidad del expediente

en pieza separada del procedimiento principal, con suspensión del procedimiento ante el Tribunal hasta la resolución del incidente.

El Tribunal en Providencia de 25 de abril de 2002 acuerda no haber lugar a la petición formulada por CARTISA, en su escrito de 8 de abril del citado mes, sobre tramitación de incidente para la Resolución previa de la caducidad alegada, cuestión que se decidirá en la Resolución final

8. La entidad AFCO, mediante escrito de 8 de abril de 2002, interpuso recurso contra la Providencia del Tribunal de 21 de marzo anterior, por la que se admite a trámite el expediente instruido por el Servicio. Alega la interesada que la denuncia, formulada por ONDUPACK S.A. el 21 de noviembre de 2000, se admitió a trámite por el Servicio el 2 de marzo de 2001, fecha de inicio del expediente que ha durado más de doce meses, plazo máximo previsto en el artículo 56.1 de la LDC, porque el Informe-propuesta que puso fin al expediente del Servicio está fechado en 12 de marzo de 2002, sin que la suspensión del procedimiento acordada por el Servicio en Providencia de 31 de enero de 2002 pueda ser tenida en cuenta a efectos de interrupción del plazo, porque “en ningún caso está previsto por la Ley que el solo hecho de que se inicie el plazo para la posible interposición del recurso administrativo contra los actos del Servicio determine la interrupción del plazo del procedimiento en esta fase”.

En Auto de 29 de abril de 2002 el Pleno del Tribunal acordó mantener la validez y eficacia de la Providencia impugnada, no suspender la tramitación del procedimiento y resolver la alegada caducidad en la Resolución final del procedimiento.

9. La Sociedad mercantil ONDUPACK, mediante escrito de 11 de abril de 2002, solicitó la tramitación previa de la cuestión relativa a la caducidad.
10. Por Auto de 21 de junio de 2002 se denegaron las medidas cautelares solicitadas por la denunciante ONDUPACK S.A. en su escrito de 11 de abril de 2002, una vez oídas las entidades denunciadas.
11. Una vez practicadas las pruebas solicitadas por las partes interesadas, mediante Providencias de 11 de septiembre y 8 de octubre de 2002 se concedió a los interesados los plazos legales

sucesivos para su valoración y para la presentación de sus escritos de conclusiones.

12. El Pleno del Tribunal deliberó y falló esta Resolución en su reunión del día 29 de enero de 2003.

13. Son interesados:

- ONDUPACK S.A.
- Asociación Española de Fabricantes de Cartón Ondulado (AFCO)
- Cartonajes Internacional S.A. (CARTISA)

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### Primero.

De las cuestiones planteadas en este procedimiento exige atención prioritaria, por su naturaleza jurídica y efectos que su decisión conlleva, la relativa a la caducidad invocada por ambas entidades denunciadas, AFCO y CARTISA, en la fase de instrucción y durante la sustanciación del procedimiento ante el Tribunal. Alegan las denunciadas el hecho de la caducidad del expediente por transcurso de más de doce meses desde la iniciación formal del procedimiento ante el Servicio -2 de marzo de 2001- hasta la fecha de su terminación -12 de marzo de 2002-. Así mismo, afirman las citadas interesadas la ineficacia de la Providencia dictada por el Servicio el 31 de enero de 2002 para suspender el plazo máximo de duración del procedimiento –art. 56.1 de la LDC- habida cuenta que el motivo aducido en esa Resolución como fundamento del acuerdo de suspensión no tiene cobertura en los artículos 56.1 de la LDC y 42.5 y 6 de la Ley 30/92 de la LRJAP-PAC, que no hacen referencia alguna a la paralización de las actuaciones ante la posibilidad de ejercicio por las partes del recurso previsto y regulado en el artículo 47 de la LDC.

### Segundo.

El carácter especial de los procedimientos tramitados ante el SDC y el TDC está reconocido expresamente en la propia exposición de motivos de la LDC y en Resoluciones de este Tribunal, así como en Sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la

Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, entre otras, la dictada por el Alto Tribunal el 30 de abril de 2001 en recurso de casación para la unificación de la doctrina.

La especialidad respecto de otras normas de naturaleza administrativa, y concretamente en relación a la Ley 30/92 y al Reglamento aprobado por Real Decreto 1398/1993 para el ejercicio de la potestad sancionadora, tiene manifestación en la determinación de los plazos máximos de duración del procedimiento sancionador que en la fase que tiene lugar ante el SDC, después de la reforma del art. 56.1 de la LDC por la ley 52/1999, es de doce meses “a contar desde la iniciación formal del mismo hasta la remisión del expediente al Tribunal de la Defensa de la Competencia o de la notificación del acuerdo que, de cualquier otro modo, ponga término al procedimiento tramitado ante el Servicio”. En la aplicación de este precepto por el TDC es reiterado el criterio de entender que la “iniciación formal del procedimiento” corresponde a la fecha de la Providencia en la que se acuerda la apertura del expediente, entre otras Resoluciones, las de 22 de febrero de 2000, expediente nº 400/1999; 7 de abril de 2000, expediente nº 472/1999 y 20 de diciembre de 2002, R-503/01.

### Tercero.

El referido plazo máximo de duración de la fase del procedimiento ante el Servicio establecido, con carácter general, en doce meses, puede ser suspendido, según las disposiciones contenidas en los párrafos segundo y tercero del citado artículo 56.1 de la LDC, en supuestos concretos, no susceptibles de extensión o ampliación a casos distintos de los legalmente determinados. En consecuencia, la suspensión del plazo solamente es correcta cuando se cumple alguno de los tipos legales o, lo que es igual, el acuerdo de suspensión del procedimiento es ineficaz sin la cobertura legal en cada supuesto.

Estos razonamientos deben ser tenidos en cuenta en el análisis de las alegaciones formuladas por ambas entidades denunciadas: AFCO y CARTISA, respecto de la suspensión ordenada por el Servicio en la Providencia dictada en este expediente, de 31 de enero de 2002, en la que se acuerda “la suspensión del plazo de instrucción del procedimiento desde el día siguiente a la notificación de la Providencia del Servicio de 24 de enero de 2002 hasta la

finalización del plazo de diez días previsto por el artículo 47 de la LDC para la posible interposición de recurso contra el levantamiento parcial de confidencialidad acordado en dicha Providencia, como acto que podría producir indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”. La suspensión del plazo se adopta, según expresión literal de la citada Providencia de 31 de enero de 2002, “de acuerdo con lo previsto en el artículo 56.1 de la Ley de Defensa de la Competencia y en el artículo 42.5 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”.

La motivación del acto administrativo, que cumple finalidades tan importantes como medio para controlar la legalidad del acto y garantía del derecho a la defensa del interesado (SSTC 232/1992, 14 de diciembre y 165/1993, de 18 de mayo), posibilita que la causa y la finalidad de los acuerdos administrativos se exterioricen con referencia a hechos y fundamentos que justifican el acto, así como su inclusión en determinado supuesto de una norma jurídica y el razonamiento relativo a que esta norma imponga la resolución que se adopta (SSTS, entre otras, de 6 de febrero de 1979, 9 de marzo y 5 de octubre de 1998).

Entendida así la motivación del acto administrativo, se advierte la realidad de las alegaciones aducidas por las empresas denunciadas en este expediente en las que afirman la imposibilidad de incluir en el supuesto del artículo 42.5 a) de la Ley 30/1992 la suspensión del procedimiento acordado en la Providencia, ya citada, para posibilitar a las interesadas el ejercicio del recurso del artículo 47 de la LDC, habida cuenta de la redacción de la citada norma en los siguientes términos: “5. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: a) cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicios necesarios ...”

No hay que olvidar, además, que la suspensión del procedimiento por la invocada causa de posibilitar el ejercicio de un recurso por los interesados, no tiene apoyo ni en la Ley 30/1992 ni en la LDC; precisamente en esta norma –art. 56.1- está prevista la suspensión para el caso de efectiva interposición del recurso del artículo 47 de la misma Ley.



Es lógica la orientación legislativa, en primer lugar, porque la solución contraria acarrearía constantes paralizaciones del procedimiento y, en segundo término, porque en aquellas situaciones en las que el órgano administrativo preserve intereses legítimos, la misma LRJAP-PAC ofrece cauce adecuado en su artículo 57, apartados 1 y 2 que permiten excepcionar la regla general de la eficacia de los actos administrativos, desde la fecha en que se dictan, mediante la demora de los efectos, cuando así lo exija el contenido del acto. En este supuesto legal se armonizan la cautela estimada como prudente y la tramitación normal sin interrupciones del procedimiento sancionador en el que, por su propia naturaleza, existen plazos tasados de obligado cumplimiento, porque la suspensión alcanza exclusivamente a la providencia, acuerdo o resolución, cuyos efectos se demoran durante el tiempo en la misma establecido.

Es correcta, en consecuencia, la tesis patrocinada por las partes denunciadas de falta de legalidad de la Providencia en cuestión y, por ello, la carencia de efectos suspensivos durante diez días en el cómputo del plazo máximo para dictar resolución final por el Servicio, de forma que ha quedado rebasado el plazo de doce meses previsto en el mencionado art. 56.1, hecho que determina la caducidad, de conformidad con el último párrafo de la misma norma que utiliza la fórmula imperativa “se procederá, de oficio o a instancia de cualquier interesado, a declarar su caducidad”.

#### Cuarto.

Estimada la caducidad con carácter previo, no procede el pronunciamiento del Tribunal respecto de las demás cuestiones.

Por todo lo cual, el Tribunal, por mayoría, con el voto en contra de la Sra. Muriel que se ha reservado el derecho a formular voto particular

### **RESUELVE**

#### Primero.

Declarar la caducidad del expediente 2227/00 del Servicio de Defensa de la Competencia.

Segundo.

Archivar el expediente 534/02 ante el Tribunal de Defensa de la Competencia.

Comuníquese la presente Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que es definitiva en la vía administrativa y que contra ella no cabe recurso en tal vía, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.