

RESOLUCIÓN (Expte. R 257/97, Interflora 2)

Pleno

Excmos. Sres.:

Petitbò Juan, Presidente

Bermejo Zofío, Vocal

Alonso Soto, Vocal

Berenguer Fuster, Vocal

Hernández Delgado, Vocal

Rubí Navarrete, Vocal

Castañeda Boniche, Vocal

Pascual y Vicente, Vocal

En Madrid, a 9de diciembre de 1997.

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, el Tribunal) con la composición arriba expresada y siendo Ponente el Vocal D. José Hernández Delgado, ha dictado la siguiente RESOLUCION en el expediente r 257/97 incoado para resolver el recurso presentado por FLEUROP-INTERFLORA ESPAÑA, S.A. (en adelante, Interflora) contra la Providencia de 7 de agosto de 1997, del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia, donde se acuerda que no procede la declaración de caducidad solicitada en el expediente sancionador nº 1425/96 del Servicio de Defensa de la Competencia (en adelante, el Servicio) que se sigue contra la ahora recurrente y Línea de Flores S.A. (Florline) por acuerdo restrictivo en la distribución de flores.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Mediante Providencia de 7 de agosto de 1997, la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia *"acuerda que no procede la declaración de caducidad solicitada y corresponde continuar en el Servicio la tramitación del expediente 1425/96 hasta su remisión al Tribunal de Defensa de la Competencia."*
2. Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal el 25 de agosto de 1997 se interpone recurso por Interflora, solicitando que *"dicte resolución en la que anule la Providencia recurrida y en su consecuencia:*
 - 1º.- *En aplicación de lo dispuesto en el art. 20.6 del R.D. 1398/1993, de 4 de agosto, y en el art. 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, declare la caducidad del expediente sancionador 1425/96 incoado*

contra Fleurop-Interflora España S.A. por la Dirección General sobre Conductas Restrictivas de la Competencia.

- 2º.- *Como consecuencia de la referida caducidad y en aplicación de lo dispuesto en el art. 43.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, decrete que se proceda al archivo del referido expediente sancionador 1425/96.*
- 3º.- *De conformidad con lo dispuesto en el art. 20.6 del R.D. 1398/1993, emita u ordene que se emita por el órgano legalmente competente, certificación en la que conste que ha caducado el procedimiento y se han archivado las actuaciones relativas al expediente sancionador 1425/96."*
3. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 48.1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC), se solicitó del Servicio las actuaciones de las que trae causa el recurso, así como su preceptivo informe sobre éste.
4. Recibido el informe emitido por el Servicio el 15 de septiembre de 1997, en el que entiende que procede desestimar el recurso, por Providencia de 24 de septiembre de 1997 se puso el expediente de manifiesto a los interesados por un plazo de quince días hábiles para que formularan las alegaciones y presentaran los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes.
5. En el plazo hábil han hecho alegaciones la recurrente, que básicamente reitera su tesis, y los denunciados D. José Prats Bonafont, Dña. Elena de la Peña Enrique, D. José Manuel González Cuevas y D. Gregorio García Luján, que alegan: a) inaplicación de la Ley 30/1992 y del Real Decreto 1398/1993 a un procedimiento especial regulado por una Ley específica; b) afectación del interés general; c) improcedencia de la caducidad, ya que no se cumplen en el presente expediente los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para la declaración de la misma, entre ellos, que la paralización carezca de toda justificación, que revele una voluntad real y objetiva de la Administración de abandonar el procedimiento sancionador y que se haya producido un expreso requerimiento dirigido a la Administración; d) aplicación del artículo 12 LDC, y e) que la caducidad no puede ser alegada por el causante de buena parte del retraso del expediente por las ampliaciones de plazo solicitadas y concedidas.
6. El Pleno del Tribunal deliberó y falló en su reunión de 11 de noviembre de 1997, encargando al Vocal Ponente la redacción de la presente Resolución.

7. Son interesados:
- D. José Prats Bonfont.
 - Dña. Elena de la Peña Enrique.
 - D. José Manuel González Cuevas.
 - D. Gregorio García Luján.
 - Fleurop-Interflora España S.A.
 - Línea de Flores S.A. (Florline).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. En su escrito el recurrente alega que el expediente sancionador 1425/96 ha caducado por cuanto:
- 1º Dicho expediente se ha iniciado de oficio, ya que considera que los arts. 68 y 69 de la Ley 30/1992 y 11.1 del Real Decreto 1398/1993 establecen que todo expediente sancionador se inicia de oficio.
 - 2º Desde el inicio del expediente sancionador han transcurrido más de 10 meses sin haber recaído resolución.
 - 3º El procedimiento no se ha paralizado por causa imputable a Fleurop-Interflora puesto que se ha cumplido con todos los requerimientos efectuados por el Servicio.
 - 4º Ha transcurrido con creces el plazo de 30 días desde que se debía haber dictado la resolución del expediente sancionador.
2. En relación con la pretensión de la recurrente, hay que destacar que la LDC es una Ley Especial que en su art. 50 señala la supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo. Por su parte, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP), sustitutoria de la anterior, establece en el apartado 3 de la Disposición derogatoria que *"se declaran expresamente en vigor las normas, cualesquiera que sea su rango, que regulen procedimientos de las Administraciones Públicas en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley."* Por tanto, es evidente que la LDC sigue en vigor en sus aspectos procedimentales en todo lo que no se oponga a la LRJAP, siendo ésta supletoria de la anterior.

En cuanto a la iniciación del procedimiento la LDC establece en su art. 36.1 que *"el procedimiento se inicia por el Servicio de oficio o a instancia de parte interesada"*, que es casi idéntico al art. 68 LRJAP y en nada se opone a él. Por otra parte, aunque el art. 11.1 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de

agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, señala que *"los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio"*, éste no puede derogar las modalidades de iniciación del procedimiento establecidas en la LDC.

Hay que tener en cuenta que el procedimiento de la LDC, además de su vertiente pública, incluye, en la mayoría de los casos, la salvaguardia de un interés privado, por lo que, dada la posibilidad de denuncia, en la que el denunciante tenga un interés legítimo y sea considerado como parte en el expediente, dilucidándose un interés privado, no es de extrañar que la iniciación del mismo pueda ser a instancia de parte interesada.

Además, incluso en los expedientes iniciados de oficio por conductas prohibidas por la LDC (bien directamente por el Servicio o mediante denuncia de personas no interesadas), dado que, como se señala en el art. 36.4 LDC, se prevé la posibilidad de publicar una nota sucinta sobre los extremos fundamentales del expediente en el BOE y, en su caso, en un diario de circulación nacional o en el de mayor tirada de la provincia en las que se realicen las prácticas objeto del expediente, esto puede dar lugar a la aparición de interesados en el expediente y ser su resolución susceptible de producir los efectos favorables a los mismos.

No hay que olvidar que el art. 13.2 LDC establece que *"la acción de resarcimiento de daños y perjuicios, fundada en la ilicitud de los actos prohibidos por esta Ley, podrá ejercitarse por los que se consideren perjudicados, una vez firme la declaración en vía administrativa (por Resolución de este Tribunal) y, en su caso, jurisdiccional."*

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Primera) de 30 de diciembre de 1993 señala que *"es menester que el ejercicio de esas acciones de resarcimiento haya sido precedido de una resolución firme del Tribunal de Defensa de la Competencia en que se haya declarado la existencia de las prácticas restrictivas de la competencia prohibidas, de las que nacen los daños y perjuicios cuyo resarcimiento se pide, constituyendo, por tanto, esa resolución, un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción indemnizatoria, cuya falta impide a los Juzgados y Tribunales entrar en el conocimiento de las mismas ..."*

Por tanto, si los interesados quieren ejercitar acciones de resarcimiento precisan de Resolución de este Tribunal y la caducidad impediría el ejercicio de las mismas.

3. En este caso, el expediente 1425/96 ha sido iniciado por medio de denuncia, y al tener el denunciante interés legítimo, se le considera interesado en el expediente y el procedimiento es susceptible de producir efectos favorables para los ciudadanos interesados; por lo que no le es de aplicación el art. 43.4 de la LRJAP (sólo aplicable *"cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables a los ciudadanos"*) y, por lo tanto, no lo es el plazo de caducidad establecido en el Reglamento que la desarrolla.
4. A mayor abundamiento, incluso en aquellos casos en que la LRJAP prevé expresamente la caducidad por inactividad del interesado establece que dicha causa no juega cuando existe simultáneamente un interés público a proteger. Así, el art. 92.4 de la LRJAP señala *"no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general ..."*. Dado que la Exposición de Motivos de la LDC indica que *"la defensa de la competencia, ..., entronca directamente con el artículo 38 de la Constitución"* y que su objetivo específico es *"garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla frente a todo ataque contrario al interés público"*, tampoco sería aplicable el art. 43.4 LRJAP a los procedimientos sancionadores de la LDC y, en particular, al presente expediente.
5. El Tribunal ha señalado razones adicionales para la no aplicabilidad del art. 43.4 de la LRJAP, en particular la multitud de trámites que han de seguirse en dos órganos sucesivamente para que se produzca una resolución que, aún con plazos breves y tasados, haría absurda la aplicación a este procedimiento del plazo de 6 meses establecido en el R.D. 1398/93, que está previsto para actuaciones generales de la Administración en el ámbito sancionador. Así, en el Auto de 20 de marzo de 1996 (Expte. 369/96, Cajas Catalano-Baleares), se resalta que la LDC no establece plazos máximos de tramitación, sino plazos para los múltiples trámites previstos en ella: *"Conviene recordar que se trata de un singular y especial procedimiento a dos niveles: instrucción en el Servicio de Defensa de la Competencia y resolución por el Tribunal de Defensa de la Competencia. El procedimiento en el Servicio incluye la instrucción de una información reservada, en su caso, la incoación del expediente, la publicación de una nota sucinta en el BOE, el establecimiento de un Pliego de Concreción de Hechos, su notificación a los infractores para alegaciones y proposición de pruebas, la valoración de pruebas y la redacción del informe que se eleva al Tribunal (art. 36 y 37 LDC). Llegado el expediente al Tribunal, éste resolverá sobre su admisión en el período de 5 días, poniendo el expediente de manifiesto a los interesados y concediéndoles un período de quince días para proposición de pruebas y solicitud de celebración de vista; sobre la pertinencia de las pruebas el Tribunal resolverá en el plazo de 5 días; el resultado de las pruebas se pondrá de manifiesto a los interesados para su valoración por un plazo de 10*

días; pasando, por fin, a la vista o conclusiones, salvo que se aplaze la resolución por acordarse diligencias para mejor proveer o por concurrencia con procedimiento en Organos Comunitarios europeos (art. 39 a 44)". Más adelante señala: "Por ello, cabe reafirmarse, como se decía en el párrafo anterior en que a la LDC no le son aplicables plazos máximos del R.D. 1398/93, sino los plazos que ella misma prevé para los diferentes trámites que establece."

En realidad, los plazos que la LDC establece para cada uno de los trámites constituyen un equilibrio de garantías para las partes en litigio, asegurando el derecho de contradicción y la igualdad de armas, que hacen imposible que el procedimiento pueda finalizar en su fase administrativa en el plazo de seis meses previsto como norma general por el R.D. 1398/1993.

Por todo ello, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, el Tribunal

HA RESUELTO

Único: Desestimar el recurso interpuesto por FLEUROP-INTERFLORA ESPAÑA, S.A. contra la Providencia de 7 de agosto de 1997, del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia, que se confirma, en la que se acuerda que no procede la declaración de caducidad solicitada, dictada en el expediente sancionador que se sigue en el Servicio de Defensa de la Competencia con el número 1425/96 contra la recurrente.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que contra la misma no cabe otro recurso que el contencioso-administrativo que, en su caso, proceda contra la Resolución del Tribunal que, en su momento, ponga fin al expediente en vía administrativa.