

RESOLUCIÓN (Expte. R 176/96. Prestaciones Penitenciarias)

Pleno

Excmos. Sres.:

Petitbò Juan, Presidente
Alonso Soto, Vicepresidente
Bermejo Zofío, Vocal
Fernández López, Vocal
Berenguer Fuster, Vocal
Hernández Delgado, Vocal
Rubí Navarrete, Vocal
Castañeda Boniche, Vocal
Pascual y Vicente, Vocal

En Madrid, a 17 de diciembre de 1996.

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, con la composición expresada al margen y siendo Ponente D. Luis Berenguer Fuster, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente r 176/96 (número 1419/96 del Servicio de Defensa de la Competencia), de recurso presentado por la Asociación de Empresarios Transformadores y Manipuladores de Plástico de las Comunidades de Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla-León (TRAMAPLAST) contra el acto del Servicio de Defensa de la Competencia por el que se inadmite la denuncia presentada por dicha Asociación contra el Organismo Autónomo de Trabajos y Prestaciones Penitenciarias por prácticas prohibidas de falseamiento de la competencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

- 1.- La Asociación de Empresarios Transformadores y Manipuladores de Plástico de las Comunidades de Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla-León (TRAMAPLAST) denunció ante el Servicio de Defensa de la Competencia al Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, por prácticas prohibidas de falseamiento de la competencia.
- 2.- Los hechos denunciados consistían en que dos empresas (Moldeo y Diseño S.L. y Metrán S.A., ambas domiciliadas en Madrid) habían aceptado el ofrecimiento realizado por el Organismo Autónomo para que los reclusos realizaran determinados trabajos, consistentes en manufacturas de plástico, con unos costos que suponen la mitad de los de las restantes empresas.

TRAMAPLAST había presentado previamente una denuncia ante la Inspección de Trabajo, que había contestado:

"De otra parte, se le sugiere, dadas las connotaciones económicas de los hechos denunciados, que en materia de precios se debe acudir al Tribunal de la Competencia" (sic).

- 3.- La Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia, por escrito de la Subdirectora General, contestó en fecha 13 de septiembre de 1996 que a los hechos denunciados no les era de aplicación la Ley de Defensa de la Competencia (LDC), ya que no se trataba de un asunto entre operadores económicos y dirigía al denunciante a los Tribunales ordinarios por si consideraba de aplicación lo dispuesto en la Ley de Competencia Desleal.
- 4.- Contra el acuerdo contenido en el citado escrito, la representación de la Asociación denunciante presentó recurso ante el Tribunal de Defensa de la Competencia en fecha 27 de septiembre del mismo año.
- 5.- En fecha 30 de septiembre el Tribunal requirió al recurrente para que subsanara los defectos de su escrito de recurso y concretara las razones de impugnación de la decisión recurrida. En el plazo concedido al efecto la representación de la recurrente presentó el correspondiente escrito en el que aducía que los hechos denunciados vulneraban el artículo 1.1.d) LDC y que, por lo tanto, la Dirección General había ignorado dicho precepto en su decisión.
- 6.- Subsanaado por el recurrente el defecto detectado, el Tribunal requirió del Servicio la remisión del correspondiente informe, así como que expresara la fecha de notificación del acuerdo y remitiera las actuaciones seguidas ante el Servicio de Defensa de la Competencia.
- 7.- En respuesta a la comunicación del Tribunal, la Subdirectora General de Conductas Restrictivas de la Competencia contestó que, en su opinión, la notificación objeto de recurso constituía un acto de su Subdirección por el que se inadmitía la denuncia, contra la que cabía el recurso ordinario regulado por el artículo 114 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- 8.- En fecha 23 de octubre de 1996 el Tribunal dictó una Providencia reiterando al Servicio que remitiera las actuaciones, así como que las cuestiones sobre qué recurso era el procedente deberían ser resueltas al dictar la correspondiente Resolución.

- 9.- Una vez que el Servicio dio cumplimiento al requerimiento del Tribunal, el 13 de noviembre dictó una nueva Providencia en la que concedió plazo al recurrente para formular alegaciones, al tiempo que recababa del Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias que manifestara cuál era el importe de los trabajos realizados durante el último año por las empresas Moldeo y Diseño S.L. y Metrán S.A.
- 10.- Dentro del plazo concedido al efecto, el recurrente formuló sus alegaciones en las que insistía en su argumento de que la actuación del Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias al realizar trabajos para determinadas empresas vulneraba el artículo 1.1.d) de la Ley de Defensa de la Competencia, a la vez que realizaba una enumeración de la diferencia de costes que existían entre realizar dichos trabajos por los penados y realizarlos por personal contratado por las empresas asociadas a la Asociación de Empresarios Transformadores y Manipuladores de Plásticos de Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla-León.
- 11.- En fecha 4 de diciembre se recibió en el Tribunal la contestación del Organismo Autónomo en la que se manifestaba que el importe de lo facturado durante el año 1995 a Moldeo y Diseño S.L. ascendía a 22.495.111 pesetas, mientras que a Metrán S.A. no se le realizaban trabajos desde octubre de 1991.
- 12.- El Pleno del TDC en su sesión del día 10 de diciembre de 1996 deliberó y falló, encargando al Vocal-Ponente la redacción de la presente Resolución.
- 13.- El único interesado en este expediente es la Asociación recurrente, la Asociación de Empresarios Transformadores y Manipuladores de Plástico de las Comunidades de Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla-León.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

- 1.- Con carácter previo a la consideración de los argumentos de fondo que se plantean en el presente recurso, corresponde analizar las cuestiones relativas a la procedencia o improcedencia de la vía elegida por el recurrente para impugnar el acuerdo por el que se inadmitía su denuncia. Considera el Servicio de Defensa de la Competencia que el acto recurrido es un acto de la Subdirección General por el que se inadmite la denuncia, en base a que los hechos denunciados no suponían infracción de la Ley de Defensa de la Competencia, contra el que sólo cabe el recurso ordinario del artículo 114 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por su parte, el recurrente consideró que el recurso que correspondía era el del artículo 47

LDC en el que se dispone que los actos de archivo así como los de trámite del Servicio que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión serán recurribles ante este Tribunal.

- 2.- Para dilucidar la cuestión previa corresponde calificar el acto recurrido. A tales efectos es preciso recordar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 36.2 LDC, ante una denuncia, el Servicio tiene la opción de ordenar el archivo de las actuaciones o la incoación de expediente, si bien aclara el precepto que antes de realizar una u otra actuación el Servicio podrá practicar una información reservada.

Por su parte, el artículo 1.3 de la misma Ley, introducido por la reforma de la Ley contenida en el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de julio, permite al Servicio inadmitir las denuncias cuando se trate de conductas que, no obstante ser prohibidas, por su escasa importancia no son capaces de afectar de forma significativa a la competencia.

Cabe plantearse diversas cuestiones, tales como las consistentes en determinar si la inadmisión de la denuncia es un acto de naturaleza distinta al archivo de las actuaciones y si sólo cabe para el supuesto de las denuncias de conductas de escasa importancia o también frente a todas aquéllas que de su simple lectura se deduzca que ni aparentemente suponen infracción de la Ley de Defensa de la Competencia.

Sea cual sea la conclusión a la que se llegue tras analizar estas cuestiones, el resultado será el mismo. En efecto, tanto si se considera que el acto de inadmisión es idéntico al de archivo como si se estima que el acto de archivo se dictará cuando se haya procedido a una información confidencial, y si ni tan siquiera se estima procedente ese trámite, el acto que se dicte ha de ser uno de inadmisión de la denuncia, el recurso que se interponga será el establecido en el artículo 47 LDC, pues el acto de inadmisión o equivale a un acto de archivo o supone un acto que impide la continuación del expediente y en ambos supuestos el recurso ha de interponerse ante el Tribunal de Defensa de la Competencia.

- 3.- Es cierto que existe un buen número de actuaciones que precisan de la actividad del Servicio de Defensa de la Competencia, que son motivadas por denuncias de conductas que ni tan siquiera de forma indiciaria son conductas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia, y que sobre ellas ni merece la pena abrir una información reservada por cuanto que, a simple vista, se puede observar que aquello que se denuncia no puede ser objeto de expediente sancionador, y de ahí la importancia de un sistema en el que se proceda a decir al interesado de forma inmediata que lo que denuncia no supone vulneración de la Ley de Defensa de la Competencia y que, por lo tanto, se dirija a otras instancias.

Pero si tal afirmación resulta cierta, no es menos cierto que los actos administrativos han de respetar en todo caso los derechos de defensa de los particulares y, entre ellos, el derecho al procedimiento y al recurso, por muy infundada que sea la pretensión. Podría pensarse en otros sistemas para evitar que los particulares acudieran a vías manifiestamente improcedentes, pero en todo caso ello sería "de lege ferenda", pues lo cierto es que en el procedimiento de la Ley de Defensa de la Competencia, la única posibilidad del Servicio es inadmitir la denuncia o archivar las actuaciones y, en uno u otro supuesto, el artículo 47 de la Ley concede al particular la posibilidad de recurrir ante el Tribunal de Defensa de la Competencia.

- 4.- No parece lógico, por otra parte, aceptar la teoría de que un acto de la Subdirección General solamente sea recurrible ante la Dirección General y ello porque, en realidad, el acto de inadmisión que es objeto del presente recurso es un acto del Servicio de Defensa de la Competencia y, por ello, corresponde a la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia, cuyas funciones en esa materia son asumidas por la Subdirección General de Conductas Restrictivas de la Competencia. Así se deduce de lo dispuesto en el artículo 1.3 LDC y 15.1.h) y 15.2.e) del Real Decreto 1884/1996, de 2 de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda.

Del análisis conjunto de estos preceptos se puede deducir que el acto recurrido es un acto del Servicio. La intervención de la Subdirección General ha sido realizada en virtud de las facultades que ha asumido por Decreto, pero que son propias de la Dirección General, es decir, que se trata de un acto realizado, en todo caso, en ejercicio de facultades delegadas de la Dirección General y, en consecuencia, puede ser objeto del mismo recurso ordinario que si se tratara de un acto de la propia Dirección General, es decir, y en este supuesto, del recurso del artículo 47 de la Ley de Defensa de la Competencia.

- 5.- Todas las anteriores consideraciones están íntimamente relacionadas no sólo con el procedimiento, sino también con el fondo del asunto. Es cierto que la Asociación denunciante se dirige a los órganos de Defensa de la Competencia porque desde otro Departamento de la Administración así se le ha indicado, pero también es cierto que los hechos denunciados ni tan siquiera indiciariamente suponen vulneración de ninguno de los preceptos de la Ley de Defensa de la Competencia.

Considera el recurrente que la actuación del Organismo Autónomo de Trabajos y Prestaciones Penitenciarias infringe el artículo 1.1.d) de la Ley de Defensa de la Competencia porque sitúa a unos competidores en situación de desventaja frente a otros, y ello en base a que quienes contratan con dicho Organismo se ven beneficiados de menores costes que las empresas que realizan tales trabajos con mano de obra contratada con arreglo a la legislación laboral, pero en todo caso ello no supone una actuación discriminatoria ni tiene repercusiones para la libre competencia. Para llegar a la primera de estas conclusiones no se puede olvidar que, conforme obra en los documentos que se acompañan a la denuncia, el Organismo Autónomo denunciado se dirigió ofreciendo sus servicios a la totalidad de empresas situadas en las cercanías de diversas penitenciarías, y algunas de ellas los aceptaron. Esta posibilidad de optar que se le dio al conjunto de las empresas del ramo hace desaparecer cualquier indicio de actividad discriminatoria. En cuanto a que no supone restricciones a la libre competencia se observa, si se tiene en cuenta que la única empresa que se acoge a la posibilidad ofrecida ha abonado exclusivamente trabajos por importe de algo más de veintidós millones de pesetas, que esta cifra impide dar trascendencia colusoria a las conductas denunciadas.

Como conclusión de todo lo anteriormente expuesto se llega a la evidencia de que ni existe infracción del artículo 1.1.d) de la Ley de Defensa de la Competencia ni se observa indiciariamente ninguna otra infracción que justifique la admisión del recurso.

- 6.- Finalmente hay que tener en cuenta que las actividades del Organismo Autónomo de Trabajos y Prestaciones Penitenciarias no solamente tienen amparo legal, sino que están orientadas a conseguir un objetivo protegido por la Constitución Española como es el de la reinserción de los penados, y el cumplimiento de este objetivo merece la existencia de mecanismos que lo hagan posible.

Ahora bien, si se considerara que las actividades del Organismo Autónomo producen serios perjuicios para determinadas empresas, la vía para corregir dicha distorsión no sería la de abrir un expediente sancionador para perseguir conductas sobre las que no se observa que constituyan infracción, sino, como realiza el Servicio, analizar si tal actividad supone la existencia de ayudas públicas con efectos sobre las condiciones de la competencia o bien, si se considera que constituyen una conducta de competencia desleal, indicar a los interesados que pueden promover la correspondiente acción ante los Tribunales ordinarios.

VISTOS los preceptos citados y demás de general aplicación, el Tribunal de Defensa de la Competencia,

HA RESUELTO

Único.- Desestimar el recurso interpuesto por la Asociación de Fabricantes Transformadores y Manipuladores de Plástico de las Comunidades de Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla-León contra el acto del Servicio de Defensa de la Competencia por el que se inadmite la denuncia presentada por dicha Asociación contra el Organismo Autónomo de Trabajos y Prestaciones Penitenciarias.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar de su notificación.