

## LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

**Juan Manuel FERNÁNDEZ LÓPEZ**

Magistrado. Ex Vicepresidente del Tribunal de Defensa de la Competencia

**Jesús RUBÍ NAVARRETE**

Subdirector General APD. Ex Vocal del Tribunal de Defensa de la Competencia

El Instituto de la caducidad, tan alabado por unos como denostado por otros, viene, en definitiva, a constituir una garantía de seguridad jurídica para aquellos que se encuentren inmersos en cualquier tipo de procedimiento. En Derecho administrativo la caducidad del procedimiento enlaza directamente con los principios de celeridad y eficacia que deben imperar en toda actividad administrativa. En el supuesto más específico de un procedimiento administrativo sancionador, las garantías que deben establecerse para el ejercicio de la potestad sancionadora y el procedimiento que la regula adquieren especial relevancia por las consecuencias adversas que pueden derivarse para aquél contra el que se dirige el procedimiento; por ello entroncan directamente con las garantías exigidas para el procedimiento penal: separación de los órganos instructor y decisorio, tipificación previa de las conductas que se consideran infractoras, presunción de inocencia, irretroactividad, establecimiento de plazos de prescripción proporcionados a la gravedad de las conductas que se consideran prohibidas a contar desde la fecha de comisión del hecho, etc. También la caducidad del procedimiento, que viene a exigir la rápida tramitación del mismo y su resolución sin causar más perjuicios ni incertidumbres de los estrictamente necesarios. Es cierto que el procedimiento caducado al haberse sobrepasado el plazo establecido para su resolución podrá iniciarse de nuevo, pero ello sólo será posible, siempre y cuando no se haya sobrepasado el plazo de prescripción de la infracción, ya que en todo caso tiene en ésta su límite.

## 1. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Una primera consideración que cabe hacer del procedimiento administrativo en materia de Defensa de la Competencia que instruye el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC) y resuelve el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), parece decantarse por su naturaleza de procedimiento administrativo sancionador, toda vez que las conductas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia (LDC) vienen tipificadas en sus arts. 1, 6 y 7 y facultado el TDC para su sanción con resultados económicos de importante cuantía, ya que pueden alcanzar la cifra de casi un millón de euros, e incluso verse esta cantidad incrementada hasta el 10 por 100 del volumen de ventas de la empresa sancionada en el ejercicio inmediato anterior a la Resolución del TDC, tal y como posibilita el art. 10 LDC.

También puede llegarse a tal conclusión del etiquetado que al art. 37 LDC se hace: «Instrucción del Expediente Sancionador».

No obstante esta primera impresión, un examen más detallado de las acciones que se propician en la LDC y su respuesta en la Resolución que finalmente se dicte, ponen de manifiesto que, en cualquier caso, no estamos en presencia de un procedimiento sancionador únicamente.

En efecto, el art. 13 LDC señala que con carácter previo a poder ejercitar ante la jurisdicción la acción de resarcimiento de daños y perjuicios por los que se consideren perjudicados, deberá contarse con resolución firme que declare la ilicitud de los actos prohibidos. Esta previsión también la contempla el art. 46 LDC al referirse al contenido de las Resoluciones del TDC, junto con otras también declaraciones: de existencia de abuso de posición de dominio, el no resultar acreditada la existencia de prácticas prohibidas y la autorización de acuerdos o prácticas excepcionales. Pero, además, las Resoluciones del TDC podrán contener órdenes de cesación de las prácticas prohibidas dentro de un plazo que al efecto señale el propio Tribunal, la imposición de condiciones u obligaciones determinadas, la orden de remisión de los efectos de las prácticas prohibidas contrarias al interés público, la calificación de práctica autorizada y, en fin, la imposición de multas.

De ello se infiere que las acciones que posibilita la LDC no son sólo sancionadoras, sino también declarativas. En definitiva, se trata de un procedimiento singular que regula la propia LDC, que además lo hace de forma detallada tanto en su tramitación por el SDC como ante el TDC, pudiendo predicarse de la misma que se trata de un texto normativo completo en cuanto que comprende tanto el Derecho sustantivo como el procesal sobre la materia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ver, entre otras, la Resolución del TDC de 9 de diciembre de 1997, Interflora, FJ 2.º, y la de 31 de marzo de 1998, Arquitectos Canarios, FJ 1.º

De otro lado, el régimen de medidas cautelares que se contiene en la propia LDC<sup>2</sup> prevé no sólo las medidas asegurativas de la Resolución principal, sino también medidas anticipativas, como son las órdenes de cesación o de imposición de condiciones determinadas para evitar el daño que pudieran causar las conductas<sup>3</sup>, que no prevén o garantizan ningún tipo de sanción.

También se constata que a diferencia del procedimiento administrativo sancionador, que regula con carácter general el Real Decreto 1398/1993, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, que se iniciará siempre de oficio<sup>4</sup> el procedimiento singular que disciplina la LDC, además se inicia a instancia de parte interesada<sup>5</sup>.

## 2. LA CADUCIDAD ANTES DE LA REFORMA DE LDC POR LEY 52/1999, DE 28 DE DICIEMBRE

Como se señala más arriba, la LDC es una ley especial que viene a dar cabida a la legislación española en materia de defensa de la competencia, estableciendo, en primer lugar, qué conductas se consideran prohibidas y cuáles autorizadas por la ley en paralelismo casi literal, en cuanto a las primeras de las señaladas como tales por el Tratado de Roma, con la excepción de la consideración de abuso de posición de dominio que establece la Ley española respecto de los abusos de dependencia económica tras la reforma de la LDC por la Ley 66/1997.

También la propia LDC establece su propio régimen procesal respecto de los procedimientos administrativos cuya instrucción se encomienda al SDC y su resolución, y, en su caso, propuesta al TDC. En no lo previsto expresamente en aquella Ley especial o en las Disposiciones reglamentarias que se dicten en su ejecución regirán con carácter supletorio los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>6</sup>.

La LDC no establecía plazo alguno ni para la instrucción de los expedientes por el SDC ni para su tramitación y resolución por el TDC. De otro lado, mientras estuvo vigente la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, toda vez que en la misma el exceso en el plazo en la tramitación de los expedientes administrativos no acarreaba la sanción de caducidad no se planteaban problemas a este respecto que pudieran determinar la caducidad del procedimiento, y ello a pesar de que en algunos supuestos la tramitación sobre todo ante el SDC, llegase a alcanzar espacios de tiempo verdaderamente alarmantes por su extensión a lo largo de varios años.

<sup>2</sup> Art. 45 LDC.

<sup>3</sup> Art. 45.1.a) LDC.

<sup>4</sup> Art. 11.1 LDC.

<sup>5</sup> Art. 36.1 LDC.

<sup>6</sup> Art. 50 LDC.

Los problemas van a comenzar a producirse a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>7</sup>, que va a sustituir y derogar a la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. Por ello, la remisión a la norma supletoria que contiene el art. 50 LDC deberá entenderse ahora hecha, en principio, a la nueva Ley 30/1992, en donde no se exceptiona de su regulación general el procedimiento administrativo de la LDC, como, en cambio, se hace con otros en sus Disposiciones Adicionales. La aprobación del Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora<sup>8</sup> va a completar una nueva regulación procesal, respecto del procedimiento administrativo sancionador, que entrará en conflicto con la especial, incompleta y no exceptcionada regulación procesal de la LDC, en materia de caducidad del procedimiento.

#### A. RÉGIMEN DE CADUCIDAD DE LA LEY 30/1992

La nueva Ley tiene como primera vocación el establecer un sistema procesal común para todos los procedimientos administrativos, y acabar con la excesiva variedad de éstos, que, en la mayoría de los casos, han ido instaurando las diversas Leyes sin mayor justificación, padeciendo que responden más bien al simple capricho del Legislador de turno, por lo que se venían causando graves problemas a los administrados que se enfrentaban en los diversos ámbitos de la Administración con una maraña de legislación procesal que dificultaba la defensa de sus legítimos intereses ante una Administración que más que a su servicio parecía estar para sorprenderle. Por otro lado, en los distintos departamentos administrativos se acumulaban un creciente número de expedientes que en muchos supuestos se resolvían por el llamado silencio negativo, sin dar una respuesta motivada a las pretensiones de los administrados.

Por todo ello, la Ley 30/1992 establece un procedimiento administrativo común sencillo, ágil y rápido en su tramitación, sin prescindir por ello de las debidas garantías que muy por el contrario refuerza.

Una de las formas que la Ley viene a establecer como de terminación del procedimiento es la declaración de caducidad<sup>9</sup>. Respecto de la caducidad, la nueva Ley señala que procederá su declaración en el caso de *procedimientos iniciados a solicitud del interesado*, si se produce paralización imputable al mismo y previa advertencia por la Administración de que se producirá la caducidad transcurridos tres meses más de inactividad<sup>10</sup>. No obstante lo anterior, no podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en el cumplimiento de trámites que

<sup>7</sup> BOE, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992.

<sup>8</sup> Real Decreto 1318/1993, de 4 de agosto de 1993, BOE, núm. 189, de 9 de agosto de 1993.

<sup>9</sup> Art. 87 LDC.

<sup>10</sup> Art. 92.1 LDC.

no sean indispensables para dictar resolución <sup>11</sup>. A continuación se señala que la caducidad no producirá la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, si bien los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción <sup>12</sup>. Finalmente, la regulación de la caducidad termina con una norma de gran indeterminación por la que se establece que *«podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento»* <sup>13</sup>. Posibilidad y conveniencia cuya determinación parece ser quedan a criterio de la Administración.

Para el supuesto de procedimientos iniciados de oficio, «no susceptibles de producir efectos favorables para los ciudadanos», se entenderán caducados y se procederá a su archivo en el plazo de treinta días contados desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada la Resolución, a solicitud de cualquier interesado o incluso de oficio. Se exceptúa el supuesto en el que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, en que se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver <sup>14</sup>.

Como puede apreciarse del tenor literal de la norma, para que proceda la consideración de la caducidad del procedimiento se viene a exigir la concurrencia de una doble condición en éste. En primer lugar, que se trata de procedimientos iniciados de oficio, y en segundo lugar, que éstos no sean susceptibles de producir efectos favorables para los ciudadanos. Nótese que esta última referencia viene hecha a los ciudadanos en general y no limitada a los interesados en el procedimiento.

Hasta aquí hemos realizado un somero análisis del régimen general de la caducidad que establece la Ley 30/1992, y que debemos completar, aunque también sea con una simple referencia para establecer el marco legislativo, a la que norma el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

## B. RÉGIMEN DE CADUCIDAD QUE ESTABLECE EL REGLAMENTO PARA LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES

Mediante Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. Así viene a cumplirse con una de las previsiones contenidas en la Disposición Adicional tercera de la Ley 30/1992, respecto a que reglamentariamente se lleve a efecto la adecuación a aquella de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de expresa resolución produzca.

<sup>11</sup> Art. 92.2 LDC.

<sup>12</sup> Art. 92.3 LDC.

<sup>13</sup> Art. 92.4 LDC.

<sup>14</sup> Art. 43.4 LDC.

Como señala el Preámbulo del RD, en el ámbito de los procedimientos en el ejercicio de la potestad sancionadora, la adecuación tiene características especiales, consecuencia de su objeto. Toda vez que, además, la Ley 30/1992 sólo incluye los principios que deben de informar los procedimientos concretos, pero no una regulación por trámites del procedimiento sancionador, es preciso desarrollarlo, lo que viene a hacerse mediante la configuración de un procedimiento general en la materia que disciplina el Reglamento que aprueba el RD.

Por lo que respecta a la caducidad, el Reglamento contiene algunas previsiones. Así, señala que de no haber recaído resolución transcurridos seis meses desde la iniciación del procedimiento, teniendo en cuenta las posibles interrupciones imputables a los interesados, o por seguirse procedimiento por los mismos hechos ante los órganos comunitarios, o por perseguirse aquéllos en vía jurisdiccional penal, se comenzará a contar el plazo de treinta días a que se refiere el art. 43.4 de la Ley 30/1992, procediendo a declarar la caducidad, transcurrido dicho plazo sin resolver<sup>15</sup>. Toda vez que *los procedimientos sancionadores se inician siempre de oficio, según señala el propio Reglamento*, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos, o denuncia, no parece, por tanto, que sean aplicables a estos procedimientos las previsiones del art. 92 de la Ley 30/1992, antes analizadas, ya que las mismas se refieren a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, supuesto éste que no parece posible para los procedimientos sancionadores, dada la concreción del art. 20.6 del Reglamento respecto a que su inicio se producirá siempre de oficio.

Finalmente, hay que hacer mención del régimen transitorio establecido en el Reglamento. Señala el RD que los procedimientos sancionadores en el ámbito de aplicación del Reglamento que aprueba, iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, se resolverán conforme a la normativa anterior<sup>16</sup>. Pero también señala que aquellos procedimientos ya iniciados deberán resolverse en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Reglamento<sup>17</sup>, entendiéndose caducado en el transcurso de treinta días desde el vencimiento de los seis meses sin haberse dictado resolución<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Art. 20.6 Reglamento.

<sup>16</sup> Disposición Transitoria única, 1, RD 1398/1993.

<sup>17</sup> El Reglamento entró en vigor el 10 de agosto de 1993, según se desprende de su Disposición Final única.

<sup>18</sup> Disposición Transitoria única, 3, RD 1398/1993.

### 3. CRITERIOS ESTABLECIDOS POR EL TDC Y LA AUDIENCIA NACIONAL RESPECTO DE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO HASTA LA REFORMA DE LA LDC EN QUE SE ESTABLECEN PLAZOS PARA LA TRAMITACIÓN DE ESTOS PROCEDIMIENTOS

Tanto el TDC como la Audiencia Nacional con ocasión de revisar las Resoluciones de aquél en vía jurisdiccional, han debido de resolver diversas cuestiones sobre la solicitud de declaración de caducidad del procedimiento durante los distintos períodos que median desde la entrada en vigor de la Ley 30/1992, la posterior del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por Decreto 1398/1993, hasta la reforma de la LDC por la que se establecen plazos de caducidad, tanto para la tramitación del procedimiento ante el SDC como por la siguiente ante el TDC.

Recordemos que, conforme se dice más arriba, el TDC venía manteniendo la especialidad de la LDC, como reguladora completa tanto en los aspectos sustantivos como procesales, del Derecho español sobre defensa de la competencia.

Analizamos a continuación algunos de las más significativas Resoluciones del TDC y de las Sentencias de la Audiencia Nacional que abordan el tema de la caducidad del procedimiento.

#### A. CRITERIOS ESTABLECIDOS POR EL TDC EN SUS RESOLUCIONES

El TDC en su Resolución de fecha 23 de abril de 1996<sup>19</sup> se pronunció respecto de las siguientes alegaciones de la recurrente:

1. Derogación del art. 47 de la LDC por la Ley 30/1992, por lo que, a juicio de la recurrente, la resolución corresponde al superior jerárquico de la Administración actuante.

2. Subsidiariamente, entiende que el recurso podía ser resuelto por el TDC, en cuyo caso, a juicio de la recurrente, se ha producido caducidad del expediente por aplicación de lo establecido en la Disposición Transitoria única del Real Decreto 1383/1993, esto es, por el transcurso de treinta días, desde el vencimiento del plazo de seis meses, sin haberse dictado resolución.

Respecto de la derogación del art. 47 LDC, si bien en las alegaciones últimas no se mantiene la pretensión, el TDC expresamente se manifiesta sobre *«la vigencia del indicado precepto como en general de toda la LDC que es norma principal, tanto sustantiva como procesal, de los asuntos encomendados por el Legislador a conocimiento de este Tribunal»*<sup>20</sup>. A con-

<sup>19</sup> Expte. R. 150/96, Grúas País Vasco.

<sup>20</sup> FJ 1.º

tinuación, el TDC recuerda que se trata de un singular procedimiento tramitado en dos niveles: instrucción por el SDC y resolución por el TDC. El procedimiento ante el SDC, se puntualiza, incluye la instrucción de una información reservada en su caso, la incoación del expediente, la publicación de una sucinta nota en el BOE, el establecimiento de un pliego de concreción de hechos, su notificación a los presuntos infractores para alegaciones y proposición de prueba, la valoración de las pruebas y la redacción del informe que se eleva al TDC<sup>21</sup>.

Llegado el expediente al TDC, éste debe resolver sobre su admisión en el plazo de cinco días, poniendo, en tal caso, el expediente de manifiesto a los interesados y concediéndoles un período de quince días para proposición de prueba y solicitud de vista; sobre la pertinencia de las pruebas el TDC ha de resolver en el plazo de diez días, pasando, por fin, a la fase final de vista o de conclusiones, salvo que hubiese que acordarse diligencias para mejor proveer o de aplazarse la resolución por concurrencia con procedimiento en órganos comunitarios europeos<sup>22</sup>.

Después de resaltar todas estas especificidades del procedimiento se termina reafirmando la vigencia del art. 47 LDC y la competencia del TDC para resolver el recurso y no por el superior jerárquico del director del SDC.

Respecto de la alegación de caducidad, el TDC rechaza ésta en base a las siguientes argumentaciones:

1. El expediente se inició por providencia de fecha 27 de enero de 1993 dictada por el Director General de Defensa de la Competencia, esto es, antes de la entrada en vigor de la Ley 30/1992. Como ya ha señalado el Tribunal (Exptes. 337/93, 344/94 y 376/96) la Ley 30/1992 no resulta aplicable, en cualquier caso, a los procedimientos iniciales antes de la entrada en vigor de la citada Ley.

2. El régimen transitorio que establece el RD 1398/1993, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora se refiere al tiempo de media desde la entrada en vigor de la Ley 30/1992 y el del citado Reglamento. Así, señala en su Disposición Transitoria Única: «*Los procedimientos sancionadores incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento que se aprueban por el presente R. D. iniciados con anterioridad a su entrada en vigor...*». Se refiere sin lugar a dudas a la entrada en vigor del Reglamento. Pero este régimen transitorio para el que se establece plazo de caducidad en el número dos de la misma Transitoria no podrá alcanzar a los procedimientos iniciados con anterioridad a la vigencia de la Ley 30/1992, de la que aquél es Reglamento, y que al no serles de aplicación la Ley, tampoco los alcanzará su Reglamento.

3. Los diversos trámites, ante los órganos sucesivos, del procedimiento de la LDC haría absurda la aplicación del plazo de seis meses que señala

<sup>21</sup> Arts. 36 y 37 LDC.

<sup>22</sup> Arts. 39 a 44 LDC.

la Disposición Transitoria e incluso el que marca el art. 20.6 del Reglamento, «*lo que es una prueba más de la inaplicabilidad de aquella norma cuyo apoyo objetivo no es otro que el establecer el procedimiento para las actuaciones generales de la Administración en el ámbito sancionador, pero no los de un procedimiento especial regulado por una Ley específica que se ha desarrollado en varios aspectos por diversos Reglamentos...*»<sup>23</sup>.

4. Además, recuerda el TDC, la Ley 30/1992 en su art. 92.4 declara no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, interés defendido por la LDC, según señala la Exposición de Motivos.

En definitiva, el TDC concreta en este caso su rechazo a la caducidad del procedimiento, por no resultar aplicable a los procedimientos iniciales antes de la vigencia de la Ley 30/1992, el plazo de caducidad que la Transitoria del Reglamento de aquella Ley señala; porque la LDC supone una norma reguladora completa y los plazos de tramitación que la misma establece resultarían imposibles de llevarse a cabo en el plazo de seis meses y porque, además, según señala la propia Ley 30/1992, no es aplicable la caducidad en el supuesto que resulte afectado el interés general como en el supuesto de defensa de la competencia.

5. Resolución de fecha 9 de diciembre de 1997<sup>24</sup>. En el supuesto que da lugar a la Resolución del TDC se había solicitado por la recurrente la caducidad del expediente toda vez que, en su opinión, el mismo se inicia de oficio por cuanto que los arts. 68 y 69 de la Ley 30/1992 y 11.1 del Real Decreto 1338/1993 establecen que todo expediente sancionador se inicia de oficio, habiendo transcurrido más de diez meses sin haber recaído resolución, sin que se hubiese paralizado por causa imputable a la recurrente. En definitiva, ha transcurrido con creces el plazo de treinta días desde que se debía haber dictado la resolución del expediente sancionador.

El TDC rechaza las anteriores argumentaciones y en definitiva la caducidad con apoyo en base a los siguientes criterios:

1. La LDC es una Ley especial que en su art. 50 señala la supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo, señalando la Ley 30/1992 en el apartado 3 de su Disposición Derogatoria que «*se declaran expresamente en vigor las normas, cualquiera que sea su rango, que regulen los procedimientos de las Administraciones Públicas en lo que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley*». Así, se dice, la LDC sigue en vigor en sus aspectos procedimentales en todo lo que no se oponga a la Ley 30/1992, siendo ésta supletoria de aquélla.

2. Por lo que respecta a la iniciación del procedimiento, se destaca que la LDC establece que el mismo se inicia de oficio o a instancia de parte interesada<sup>25</sup>. El Real Decreto 1398/1993, que aprueba el Regla-

<sup>23</sup> FJ 3.º, párrafo 4.º

<sup>24</sup> Expte. R. 257/97, I, Interflora 2.

<sup>25</sup> Art. 36.1 LDC.

mento para el ejercicio de la potestad sancionadora<sup>26</sup>, señala que los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, sin que puedan estos criterios derogar las modalidades que establece el TDC.

3. En el caso del expediente a que se contrae la Resolución, ha sido iniciado por medio de denuncia y al tener el denunciante interés legítimo, se le ha considerado parte interesada en el expediente, que, además, es susceptible de producir efectos favorables para los ciudadanos interesados, por lo que no le es de aplicación el art. 43.4 de la Ley 30/1992, que se contrae al supuesto de que los procedimientos iniciados de oficio no son susceptibles de producir efectos favorables para los ciudadanos interesados.

4. A mayor abundamiento se señala que, incluso en aquellos supuestos en que la Ley 30/1992 prevé expresamente la caducidad por inactividad del interesado, establece que la misma no juega cuando existe simultáneamente un interés público a proteger<sup>27</sup>, como ocurre en los procedimientos de Defensa de la Competencia, cuyo objetivo es garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla frente a todo ataque contrario al interés público.

5. Los plazos de tramitación que establece la LDC hacen absurda la terminación del procedimiento en seis meses, como ya tiene declarado el TDC, siendo en realidad estos plazos los que constituyen un equilibrio de garantías para las partes en el litigio, debiendo cumplirse e impidiendo ello la terminación del procedimiento en seis meses.

La doctrina administrativa ha criticado esta Resolución del TDC al entender que no se aprecia la caducidad del procedimiento sancionador por cuanto su terminación podía producir efectos favorables al denunciante, cuando debió elegirse, en un caso como el presente de pluralidad de interesados, el criterio del interesado principal, que es el infractor<sup>28</sup>. A pesar de este criterio no deben olvidarse, en cualquier caso, el resto de argumentos explicitados por el TDC en su Resolución, que, según hemos visto, abarcan un mayor número de motivaciones para rechazar la caducidad del procedimiento.

En su Resolución de 31 de marzo de 1998<sup>29</sup>, el TDC es más explícito y extensivo en explicar la doctrina que ya venía manteniendo respecto de la caducidad:

1. Reitera su doctrina respecto de que la LDC es una ley especial y un conjunto normativo completo en cuanto comprende tanto el Derecho sustantivo como procesal de la materia. Así, la previsión especial de inicio del procedimiento tanto de oficio como a instancia de parte interesada<sup>30</sup>, a diferencia de los procedimientos sancionadores que regulan con carácter

<sup>26</sup> Art. 11.1.

<sup>27</sup> Art. 92.4 de la Ley 30/1992.

<sup>28</sup> Ver Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripción y caducidad en el Procedimiento Administrativo*, Madrid, McGraw-Hill, 1999, p. 417.

<sup>29</sup> Expte. 403/97, Arquitectos Canarias.

<sup>30</sup> Expte. 403/97, Arquitectos Canarias.

general el Real Decreto 1398/1993, que sólo establece su inicio de oficio<sup>31</sup>: *«La particularidad de la Ley se explica aquí en la iniciación del procedimiento, no en virtud de simple denuncia de cualquiera, sino de parte interesada, lo que guarda coherencia con la doble acción declarativa y sancionadora que la misma posibilita, que establecen los arts. 13 y 46 de la misma Ley y ello a pesar de que el art. 37 LDC califique el procedimiento de sancionador, como argumenta el Colegio de Arquitectos de Canarias. Pero se olvida de que la rúbrica del título y del capítulo en que dicho precepto se imbrica van mucho más allá, según se deduce de su propia literalidad»*. Todo ello, continúa en su razonamiento el TDC, es congruente con el contenido que pueden tener las resoluciones, que en algunos casos es sancionador y en otros no. Así, entre estos últimos: la declaración de acuerdos o prácticas prohibidas (art. 46.1), la imposición de condiciones u obligaciones determinadas [art. 46.2.b)] que incluso pueden generar derechos. También, del régimen completo y especial de medidas cautelares que establece la LDC, se extrae la misma conclusión de que el procedimiento no es meramente sancionador, pues se contemplan no sólo medidas asegurativas de la resolución principal, sino también anticipativas, como son las órdenes de cesación o de imposición de condiciones determinadas para evitar el daño que pudieran causar las conductas<sup>32</sup> o la fijación de fianza para responder de la indemnización de daños y perjuicios<sup>33</sup>.

2. El TDC llega a plantearse la posibilidad de que toda vez que la LDC no establece regulación alguna de la caducidad, podría tener que aplicarse supletoriamente la Ley 30/1992 y el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y así considerar producida la caducidad en el plazo de treinta días siguientes al de seis meses. El Tribunal, con base en la STC 149/1991, que establece que las Leyes no pueden interpretarse de forma que conduzcan a resultados absurdos, analiza uno a uno los trámites y plazos mínimos que deben respetarse en el procedimiento seguido primero ante el SDC y después ante el TDC, constatando así la imposibilidad de dar cabida a todos éstos en el plazo total marcado por el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Concluye, después de este análisis, señalando que *«al no establecerse en la LDC plazo de caducidad acorde con su sistema procesal especial y singular, es evidente que no resulta aplicable plazo alguno de caducidad»*<sup>34</sup>.

## B. DOCTRINA ESTABLECIDA POR LA AUDIENCIA NACIONAL EN SUS SENTENCIAS

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Sexta, tuvo ocasión de revisar en vía jurisdiccional la anterior

<sup>31</sup> Art. 11 LDC.

<sup>32</sup> Art. 45.1.a) LDC.

<sup>33</sup> Art. 45.1.b) LDC.

<sup>34</sup> FJ 5.º

Resolución que confirma por su SAN de fecha 28 de enero de 2002. Respecto de la caducidad, la Sección se pronunció de forma concisa y contundente: *«Reiteradísimas veces hemos declarado —y así se recoge expresamente en la Resolución impugnada— que los plazos de caducidad contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no son aplicables en la materia que nos ocupa por dos razones: nos encontramos ante una Ley especial con un procedimiento propio, y tal procedimiento es imposible aplicarlo —dados los plazos establecidos— en la Ley general para la tramitación de expedientes»*<sup>35</sup>.

Además de la anterior SAN, también en el año 2002 ha dictado diversas Sentencias el citado órgano jurisdiccional en las que aborda el tema de la caducidad en el procedimiento administrativo de Defensa de la Competencia.

En todos ellos, confirma las Resoluciones del TDC, en las que se rechaza la alegación de parte de la caducidad por semejantes motivos a los hasta ahora expuestos, con algunas matizaciones, ya que cada Sentencia se apoya en alguno de ellos como más relevantes.

Así, la SAN de fecha 29 de abril de 2002 que confirma en todos sus términos la Resolución del TDC<sup>36</sup>, rechaza la alegación de caducidad del procedimiento por los siguientes motivos<sup>37</sup>:

1. No resultan de aplicación a este procedimiento especial los plazos que con carácter general establece la Ley 30/1992, pues basta un examen de los plazos establecidos en aquella Ley para comprobar la imposibilidad de ajustarlos dentro del término que para la tramitación del procedimiento establece esta última.

2. Aun habiendo excedido los plazos máximos señalados en la LDC y treinta días más, existía en el caso examinado un claro interés público que no puede verse afectado por la caducidad, al menos en la declaración de ser la conducta contraria a la LDC.

3. La sanción impuesta no resulta anulable por aplicación del art. 63.3 de la Ley 30/1992 por el simple hecho de que el expediente haya excedido los plazos de tramitación, ya que el efecto de la caducidad es el archivo de las actuaciones antes de dictar la Resolución de fondo, con posibilidad de reiniciar otro expediente con el mismo objeto antes de que se haya producido la prescripción, pero no arrastra a la anulación la resolución recaída fuera de plazo.

Otra SAN, de fecha 20 de mayo de 2002, que también confirma la Resolución dictada por el TDC, en este caso, de fecha 3 de junio de 1997, analiza el tema de la caducidad aunque de una forma más breve, pero con igual contundencia a la hora de rechazar la alegación de caducidad del procedimiento<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> FJ 2.º, último párrafo.

<sup>36</sup> Expte. 449/99, de fecha 3 de diciembre de 1999.

<sup>37</sup> FJ 4.º

<sup>38</sup> FJ 3.º

Respecto de la caducidad del expediente alegado, por aplicación de la Ley 30/1992, se señala que la misma entró en vigor el 27 de febrero siguiente, y el expediente examinado se inicia el 1 de abril de 1992, luego es evidente que su desarrollo se rige por la anterior Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en la cual el exceso en el plazo en la tramitación de los expedientes administrativos no acarrea la sanción de caducidad. Excluida la caducidad tampoco se aprecia un exceso del tiempo caprichoso o injustificado en la tramitación, ya que la duración se justifica en la complejidad del expediente.

Finalmente, la SAN de fecha 4 de julio de 2002 también confirma la Resolución del TDC de fecha 15 de abril de 1999, analizando, en primer término, la caducidad alegada por la recurrente<sup>39</sup>, con los siguientes razonamientos:

1. La aplicación supletoria de la Ley 30/1992 lo es respecto de aquellos aspectos compatibles con la naturaleza de los procedimientos seguidos ante el TDC, y la propia Ley 30/1992 excluye en su art. 92.4 la aplicación de la caducidad cuando se encuentre implicado el interés público, como acontece en los expedientes seguidos en defensa de la competencia, en los que, junto a la potestad sancionadora, existe un claro interés público tutelado.

2. De otra parte, basta un examen de los plazos establecidos en la LDC para comprender que es imposible la tramitación con el tiempo señalado con carácter general para los expedientes sancionadores, lo que hace imposible la aplicación del plazo.

3. Pero aun habiendo excedido los plazos máximos señalados por la LDC, existe un claro interés público que no puede verse afectado por la caducidad, al menos en la declaración de ser la conducta contraria a la LDC.

4. Por último, y lo que es más importante, el efecto de la caducidad no es la anulación del acto dictado en el expediente caducado, sino su archivo y el inicio de un nuevo expediente mientras no haya operado la prescripción.

En definitiva, podemos concluir afirmando que son unánimes tanto el TDC como la AN en el rechazo de la caducidad por aplicación de la LDC que ambos órganos admiten como reguladora del procedimiento singular seguido en materia de defensa de la competencia y cuyos diversos términos procesales imposibilitan aplicar aquel plazo que para la tramitación con consecuencias de caducidad señalan la Ley 30/1992 y el Reglamento del procedimiento sancionador por excederles, porque además está implicado el interés público que dicha legislación sobre competencia defiende, y circunstancialmente también señalan otros motivos de oportunidad en supuestos en que, en los casos concretos, no resultara aplicable la Ley 30/1992, teniendo en cuenta la fecha de inicio del expediente y la entrada en vigor de ésta.

<sup>39</sup> FJ 4.º

En todo caso, se hecha de menos el que el legislador no hubiese sido más diligente en el establecimiento de un plazo de caducidad adecuado a los expedientes especiales tramitados en defensa de la competencia como finalmente hace de forma tardía mediante la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, por la que añade un nuevo art. 56 a la LDC, en donde se marcan plazos para la tramitación del expediente tanto ante el SDC como ante el TDC. Unos plazos adecuados de caducidad eran necesarios, ya que no puede olvidarse que viene así a dotarse de mayor seguridad jurídica al que se encuentra inmerso en estos procedimientos al exigirse una mayor celeridad en la tramitación y eficacia en la actividad administrativa, sin olvidar la influencia que además tiene la caducidad en la prescripción, pues el procedimiento caducado no interrumpe ésta.

#### 4. LA CADUCIDAD TRAS LA REFORMA DE LA LDC POR LA LEY 53/1999, DE 28 DE DICIEMBRE

##### A. EL NUEVO MARCO LEGISLATIVO DE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO

A partir de las modificaciones de la LDC que llevan a cabo la Ley 52/1999, de 28 de diciembre, y 53/2002, de 30 de diciembre, se regulan en aquella norma los plazos máximos del procedimiento. En el momento presente, el plazo es de doce meses contados desde la iniciación formal de procedimiento sancionador hasta la remisión del expediente al TDC o la notificación del acuerdo que ponga fin al procedimiento tramitado, en el caso del SDC.

Si el Tribunal devuelve el expediente al Servicio por haber estimado un recurso interpuesto contra el acuerdo de sobreseimiento, u ordena la práctica de las diligencias previstas en el art. 39 LDC, el Servicio dispondrá de un plazo máximo de seis meses para la práctica de las actuaciones de instrucción complementarias.

Adicionalmente, el art. 56 de la LDC se remite expresamente a la posibilidad de proceder a ampliaciones de plazo en los términos del art. 42.5 y 6 de la LRJPAC.

Por otra parte, el precepto regula los supuestos específicos de interrupción del plazo máximo de duración del procedimiento ante el Servicio, aplicables en los procedimientos en materia de defensa de la competencia y la consecuencia de su incumplimiento consistente en la declaración de caducidad, de oficio o a instancia de cualquier interesado.

En lo que respecta al TDC, el plazo máximo para dictar resolución y notificarla se fija en doce meses desde la admisión a trámite del expediente, regulándose también expresamente los casos en que puede producirse la interrupción del plazo en esta modalidad de procedimiento.

Finalmente, se regula la caducidad del procedimiento, la cual tendrá lugar transcurridos treinta días desde el vencimiento del plazo máximo sin que el Tribunal haya dictado resolución.

## B. PRONUNCIAMIENTOS DEL TDC SOBRE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO

En las Resoluciones de 20 de diciembre de 2002<sup>40</sup> y de 18 de febrero de 2003<sup>41</sup>, el TDC se ha pronunciado sobre la caducidad de expedientes en el ámbito del Derecho de la Competencia, declarándola en ambos casos.

En la primera de ellas la Resolución del Tribunal se refiere a un recurso interpuesto contra un acuerdo del SDC que sobreseyó el expediente 2035/99.

La resolución plantea como cuestión procedimental que ha de ser resuelta previamente la alegación de caducidad formulada por uno de los interesados.

Literalmente, el Fundamento de Derecho 3.º señala que *«el 8 de marzo de 2001 el Director del Servicio firma una Providencia mediante la cual acuerda ampliar el plazo máximo de instrucción ante el Servicio del expediente 2035/1999, porque considera que “computados los plazos mínimos legales para finalizar la instrucción del presente expediente, se sobrepasaría la fecha de caducidad del mismo”. El Servicio reconoce en su Providencia que el expediente se incoó el 4 de octubre de 2000, por lo que, de acuerdo con la legislación vigente, dispone de un plazo máximo de dieciocho meses para su conclusión. Sin embargo, teniendo en cuenta que la instrucción se ha retrasado, dice el Servicio, porque hubo de pronunciarse en materia de confidencialidad, el órgano instructor consideró que era necesario ampliar el plazo de que disponía. El Servicio, en su Providencia de 8 de marzo de 2001, ante la falta de previsión al respecto e invocando el carácter supletorio que, con respecto a la LDC, tiene la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fundamenta su acuerdo de ampliación del plazo de instrucción en lo dispuesto por el art. 42.6 de esta última Ley».*

La tesis que se sostiene en la misma es la de que la Ley 30/1992 es supletoria respecto a la LDC en materia de plazos, admitiendo que tal supletoriedad opera en el caso planteado, siendo, por ello, aplicable el art. 42.5 y 6 de la LRJPAC en lo que se refiere a los supuestos en que resulta legalmente posible suspender el plazo máximo de resolución del expediente.

En palabras del propio órgano, *«el Tribunal considera que, en efecto, la Ley 30/1992 es supletoria respecto de la Ley 16/1989, de modo que tal carácter puede ser invocado en materia de plazos cuando esta última no contenga disposición alguna al respecto, por lo cual el Servicio interpretó correctamente la supletoriedad de la Ley 30/1992 cuando, en su Providencia de 8 de marzo de 2001, invocó su art. 42. Asunto distinto es si el Servicio,*

<sup>40</sup> Expte. R. 503/012, Estaciones de servicio.

<sup>41</sup> Expte. 534/02, Fabricantes de cartón.

*cuando amplió el plazo de instrucción en el caso concreto que nos ocupa, cumplió los requisitos que, al efecto, impone dicho artículo de la Ley 30/1992».*

Partiendo de esta premisa, la Resolución estima que no concurría ninguno de los supuestos del art. 42.5 de la norma citada.

Y, en lo que respecta al art. 42.6, la Resolución considera que la motivación de la excepcionalidad exigida por dicho precepto ha sido a todas luces insuficiente. En tal sentido, el TDC entiende que la falta de tiempo del SDC para pronunciarse en materia de confidencialidad no puede ser considerada una circunstancia excepcional, ya que realizar tal pronunciamiento es una práctica habitual.

Expresamente establece en su Fundamento de Derecho 4.º que *«la aplicación del apartado 6, como hizo el Servicio, exige justificar la excepcionalidad exigida, lo que el Servicio no hace. En definitiva, no resulta en modo alguno evidente la necesidad de ampliación del plazo para la instrucción, siendo a todas luces insuficiente la indicación del Servicio de que le faltó tiempo, porque hubo de pronunciarse en materia de confidencialidad, cuando hacerlo es una práctica normal en cualquier procedimiento y, si en el presente caso hubiese revestido un carácter excepcional, debiera de haberlo justificado plenamente el Servicio para poder invocar con éxito el art. 42.6 de la Ley 30/1992».*

El Tribunal considera como fechas relevantes en orden a computar el plazo máximo para resolver las de incoación del expediente por el SDC y la de interposición de recurso contra la Providencia de suspensión del plazo, así como las de la Providencia de levantamiento de dicha suspensión y la del acuerdo de sobreseimiento del expediente.

El período de tiempo comprendido entre ellas asciende a veintiún meses y una semana, superior al de dieciocho meses legalmente previsto en aquel momento en la LDC como plazo máximo para la tramitación del procedimiento, por lo que se declara la caducidad, del mismo.

El cómputo realizado por el Tribunal suscita una primera reflexión.

En efecto, después de incluir como fundamento jurídico básico de la resolución la no concurrencia de alguno de los supuestos legales de suspensión del plazo contemplados en el art. 42 de la LRJPAC, no computa, a efectos de declarar la caducidad, parte del período en que el procedimiento estuvo suspendido sin fundamento legal.

La segunda de las Resoluciones citadas recoge algunas precisiones adicionales sobre la institución de la caducidad en el Derecho de la Competencia.

La primera hace referencia a la norma aplicable. La Resolución reafirma el carácter especial de los procedimientos tramitados ante el SDC y el TDC, citando precedentes del propio Tribunal y Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y del Tribunal

Supremo (en particular, la STS de 30 de abril de 2001, en recurso de casación para la unificación de doctrina) para fundamentar que, tras la reforma del art. 56.1 de la LDC por la Ley 52/1999, el plazo máximo de duración del procedimiento es de doce meses (Fundamento de Derecho 2.º).

Así, declara expresamente que *«la especialidad respecto de otras normas de naturaleza administrativa, y concretamente en relación a la Ley 30/1992 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 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 núm. 400/1999; 7 de abril de 2000, expediente núm. 472/1999, y 20 de diciembre de 2002, R-503/01».

A continuación el Tribunal afirma que dicho plazo puede ser suspendido *«según las disposiciones contenidas en los párrafos segundo y tercero del citado art. 56.1 de la LDC, en supuestos concretos, no susceptibles de extensión a ampliación a casos distintos de los legalmente determinados»* (Fundamento de Derecho 3.º).

Según la Resolución, *«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 art. 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 art. 56.1 de la Ley de Defensa de la Competencia y en el art. 42.5.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del 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, de 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 art. 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 art. 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 art. 47 de la misma Ley.

Finalmente, el Tribunal entiende, en un pronunciamiento que debe ser considerado como un *obiter dicta*, que en situaciones en las «que el órgano administrativo preserve intereses legítimos, la misma LRJAP-PAC ofrece cauce adecuado en su art. 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 sus efectos, cuando así lo exija el contenido del acto», añadiendo que «en este supuesto legal [...] la suspensión alcanza exclusivamente a la providencia, acuerdo o resolución, cuyos efectos se demoran durante el tiempo en la misma establecido» (Fundamento de Derecho 3.º).

En el momento de escribir estas líneas ha sido conocida una nueva Resolución del TDC en relación con la caducidad del procedimiento <sup>42</sup>.

El objeto de la misma es un recurso interpuesto contra un Acuerdo del SDC que deniega la solicitud de caducidad del expediente sancionador incoado contra las compañías recurrentes.

Sus fundamentos jurídicos se centran, exclusivamente, en el análisis de la admisibilidad o inadmisibilidad del propio recurso, a la luz de nueva redacción del art. 47 LDC.

El Tribunal estima la petición de inadmisibilidad formulada por el servicio y la parte recurrida, como cuestión previa y, al declararla, desestima la petición de los recurrentes sobre la declaración de oficio de caducidad del expediente que se tramita por el SDC.

<sup>42</sup> Resolución de 8 de mayo de 2003, expte. 557/03, Pepsi Cola/Coca Cola 2.

### C. ALGUNAS CUESTIONES QUE SUSCITAN LAS ANTERIORES RESOLUCIONES

Al no incorporar argumentos adicionales sobre la caducidad, los ulteriores comentarios se referirán, únicamente, a las resoluciones de 20 de diciembre de 2002 y 18 de febrero de 2003.

El examen de las Resoluciones citadas exige abordar en qué términos resulta aplicable la regulación de la LRJPAC sobre la caducidad a los procedimientos en materia de defensa de la competencia.

El art. 50 de la LDC declara que los procedimientos administrativos en esta materia se regirán por su normativa específica, aplicándose la LRJPAC supletoriamente.

Por su parte, el art. 56 de la LDC regula los plazos máximos del procedimiento, así como los supuestos en que dichos plazos pueden ser ampliados o interrumpidos.

Contiene, por tanto, una normativa específica en materia de plazos máximos que debería excluir la aplicación supletoria de la LRJPAC.

Es más, esta regulación específica no resulta coincidente con la contemplada en el art. 42 de la LRJAC, ya que incorpora supuestos de interrupción no previstos en esta norma, como son, por ejemplo, la interposición del recurso administrativo previsto en el art. 47 de la LDC —respecto de la tramitación en el SDC— o la práctica de diligencias para mejor proveer y el cambio de calificación conforme al art. 43.1 de la misma norma —en la tramitación ante el TDC—.

Ello no es óbice para que la ampliación de los plazos máximos pueda producirse cuando concurren los supuestos regulados en el art. 42.5 y 6 de la LRJPAC si el procedimiento se está tramitando en el SDC o sólo en el art. 42.5, si se sigue en el TDC.

Sin embargo, debe entenderse que la aplicación de tales previsiones normativas no se produce tanto, como afirma contundentemente la Resolución de 20 de diciembre de 2002, en régimen de Derecho supletorio como porque el propio art. 56 de la LDC contiene una remisión expresa en tal sentido.

Nótese, además, que, en rigor, el supuesto de ampliación del art. 42.6 de la LRJPAC no sería aplicable en los procedimientos sustanciados ante el TDC, ya que el art. 56 de la LDC no incluye tal remisión.

Por el contrario, de acuerdo con el criterio que se ha expuesto, en los procedimientos tramitados ante el TDC, continuaría vigente el plazo adicional de treinta días para proceder a la declaración de caducidad, conforme al último párrafo del art. 56.2 de la LDC.

Cuestión distinta de la relativa a los casos en que se produce la ampliación o interrupción de los plazos —en la terminología de la LDC— es la que afecta a otras materias reguladas en los arts. 42 a 44 y concordantes

de la LRJPAC relacionadas con la obligación de resolver, el silencio administrativo, la prescripción y la caducidad, en los que, no existiendo normativa específica en el TDC, será aplicable supletoriamente la Ley 30/1992.

De otro lado, las Resoluciones del TDC en las que se ha declarado la caducidad del expediente coinciden en omitir cualquier tipo de pronunciamiento sobre la prescripción.

Como anteriormente se señaló, el procedimiento en el Derecho de la Competencia presenta una faceta de naturaleza típicamente administrativa sancionadora, circunstancia que hace necesario considerar las relaciones entre dos instituciones conexas como son la caducidad y la prescripción.

Esta referencia resulta, también, obligada por la remisión del art. 44.2 de la LRJPAC al 92 de la misma norma en lo que respecta a los efectos de la resolución que declare la caducidad.

La prescripción encuentra su fundamento en el principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 de la Constitución, el cual quedaría vulnerado si no se previese un plazo preciso para el ejercicio de la potestad sancionadora <sup>43</sup>.

También se ha señalado como fundamento de esta institución el principio de eficacia administrativa que exige una «persecución rápida de infracciones recientes y la tramitación ágil de los oportunos procedimientos sancionadores» si se quiere que «la Administración sea realmente eficaz en el plano de la prevención general y especial de nuevas conductas ilícitas» <sup>44</sup>.

La prescripción en el Derecho administrativo sancionador extingue la responsabilidad del infractor al impedir, por haber transcurrido el lapso temporal legalmente previsto, el ejercicio de la potestad sancionadora.

Su relación con la caducidad plantea, por tanto, la cuestión de si es posible o no la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador, una vez declarada la caducidad, en tanto las infracciones no hayan prescrito.

El art. 132.2 de la LRJPAC prevé el *dies a quo* de la prescripción de las infracciones estableciendo que «comenzará a contar desde el día en que la infracción se hubiera cometido».

A continuación el mismo precepto regula la interrupción de la prescripción contemplando como único motivo «la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador», añadiendo que «el plazo de prescripción se reanudará si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al interesado».

<sup>43</sup> Juan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ y Vicens AGUADO I CUDOLÀ, *Derecho Administrativo Sancionador: materiales*, Barcelona, Cedecs, 1995.

<sup>44</sup> Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, Madrid, McGraw-Hill, 1999, p. 413.

La interrupción del plazo de prescripción determina que el plazo debe comenzar de nuevo (sts de 2 de junio de 1987).

Sin embargo, la propia LRJPAC admite supuestos en los que la interrupción del plazo de prescripción no produce tal efecto, sino otro meramente suspensivo, por cuanto que, en determinadas circunstancias, el cómputo del plazo de prescripción “interrumpida” —en realidad, suspendida— se reanuda.

Una de ellas es la antes transcrita del art. 132.2 *in fine*. Y otra la establecida en el art. 92.3, conforme a cuya literalidad «la caducidad no producirá por sí sola prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción». Es decir, que, una vez declarada la caducidad, el efecto interruptivo del plazo de prescripción desaparece, reanudándose el cómputo del plazo prescriptivo.

En consecuencia, de la literalidad de la regulación contenida en la LRJPAC se desprende que la declaración de caducidad, si la infracción no ha prescrito, permite la iniciación de un nuevo procedimiento administrativo sancionador.

Cuestión distinta es que puede discutirse *de lege ferenda* si la declaración de caducidad debiera impedir a la Administración la persecución de la infracción, como han sostenido algunos autores <sup>45</sup>.

Este criterio ha sido también admitido por algunos órganos jurisdiccionales que han considerado que la caducidad del procedimiento administrativo sancionador «es un vicio de fondo que impide reiniciar el expediente aunque no haya transcurrido el plazo de prescripción, por haberse agotado el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración, al producir el acto sancionador el efecto de cosa juzgada administrativa» <sup>46</sup>.

Sin embargo, al lado de esta reacción jurisdiccional, es preciso destacar no sólo la literalidad de la Ley 30/1992, sino también el de otras disposiciones que expresamente establecen la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento, una vez declarada la caducidad, cuando la infracción no haya prescrito <sup>47</sup>.

¿Qué peculiaridades ofrece, en este ámbito, la normativa de defensa de la competencia? Atendiendo a la regulación contenida en la LDC, deben destacarse, al menos, las que se mencionan a continuación.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta el interés público al que específicamente responde la legislación de defensa de la competencia.

<sup>45</sup> Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 240 y concordantes.

<sup>46</sup> STSS de Murcia de 2 de julio de 1997, citada por CABALLERO SÁNCHEZ en *op. cit.* Nota en p. 240.

<sup>47</sup> Reales Decretos 928/1998, de 14 de mayo, art. 7.5; 1930/1998, de 11 de septiembre, art. 36.1 *in fine*; y 1649/1998, de 24 de julio, art. 35.5 *in fine*.

Según la Exposición de Motivos de la LDC, «*la competencia, como principio rector de toda economía de mercado, representa un elemento sustancial al modelo de organización económica de nuestra sociedad y constituye, en el plano de las libertades individuales, la primera y más importante forma en que se manifiesta el ejercicio de la libertad de empresa. La defensa de la competencia, por tanto, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, ha de concebirse como un mandato a los poderes públicos que entronca directamente con el art. 38 de la Constitución (RCL 1978\2836).*

*La presente Ley responde a ese objetivo específico: garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla frente a todo ataque contrario al interés público, siendo asimismo compatible con las demás leyes que regulan el mercado conforme a otras exigencias jurídicas o económicas, de orden público o privado».*

La tutela de esta manifestación concreta del interés público se encomienda a los órganos de defensa de la competencia, quienes, en consecuencia, deberán agotar todas las posibilidades que les ofrece su normativa sectorial para garantizarlo.

En este sentido, según el art. 12 de dicha norma, el plazo de prescripción de las infracciones es más amplio —cuatro años— que el general establecido para las infracciones administrativas muy graves por la LRJPAC —tres años, *ex art. 132.1*—. De ello se desprende que el legislador ha debido entender o que el bien jurídico “defensa de la competencia” exige un “plus” de protección en el ámbito sancionador, o bien —lo que es más probable teniendo en cuenta los extensos plazos de caducidad de la LDC— que la constatación de las conductas infractoras en el ámbito de la defensa de la libre competencia puede presentar dificultades mayores que en otros ámbitos del Derecho administrativo sancionador, que justificarían plazos más amplios de caducidad y prescripción, para evitar que, conforme a las reglas del procedimiento administrativo común, resultaran inmunes.

En este mismo sentido debe destacarse la diversa regulación de las causas de interrupción de la prescripción en la LDC y en la LRJPAC, más flexible en la primera de las normas citadas, por cuanto que permite que dicha interrupción se produzca por cualquier acto del TDC o del SDC tendente a la «investigación [...] o persecución de la infracción [...] (art. 12.2 LDC), y no sólo por la «iniciación [...] del procedimiento sancionador» (art. 132.2 LRJPAC). En ambas regulaciones se mantiene la garantía de que los actos interruptivos de la prescripción, lo sean con conocimiento formal del interesado.

Y, también, el nuevo párrafo segundo del art. 56.1 de la LDC (añadido por el art. 84.1 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre) que otorga un plazo máximo adicional de seis meses al SDC «para practicar la instrucción complementaria que resulte necesaria para el esclarecimiento de los hechos y determinar responsabilidades», en los casos en que el TDC estima

un recurso contra acuerdos de sobreseimiento o interese del servicio la práctica de nuevas diligencias, al admitir a trámite el expediente, considera que no se han aportado los antecedentes necesarios.

¿Cabe deducir alguna consecuencia jurídica respecto de las especialidades que, en torno a la prescripción, en la LDC, se acaban de reseñar?

A riesgo de ser aventurados, cabe entender que sí: los Órganos de Defensa de la Competencia deben tener una diligencia específica para evitar que las infracciones en materia de competencia prescriban, de forma que no resulten frustrados de fines de prevención especial que persigue su regulación sectorial.

Para que ello sea así, el legislador les ha reconocido plazos de caducidad y prescripción y causas de interrupción de una y otra que divergen de forma relevante con el procedimiento administrativo común y respecto de cuya justificación sólo cabe pensar en las dificultades particulares de prueba de las conductas ilícitas que ha de perseguir —y no en una menor diligencia en el ejercicio de sus competencias—.

Adicionalmente a la interpretación teleológica que se ha expuesto, concurren otros argumentos que abundan en la conveniencia de que el TDC no se limite a declarar, sin más, la caducidad de los procedimientos de su competencia.

En efecto, como antes se destacó, la naturaleza de los procedimientos en materia de defensa de la competencia determina que no agoten sus efectos en un pronunciamiento limitado a la constatación y declaración de una infracción administrativa, sino que permiten —o exigen— una amplia gama de pronunciamientos de índole diversa de la sancionadora.

Junto a ello debe destacarse que ni la caducidad, ni siquiera la prescripción —que sólo extingue la responsabilidad administrativa en el ámbito estrictamente punitivo— excluyen la posibilidad de que puedan imponerse o deducirse otras consecuencias reparatorias o indemnizatorias derivadas de la infracción, como expresamente contempla el art. 13 de la LDC.

También es preciso tener en cuenta que en un número no desdeñable de ocasiones las conductas prohibidas por la LDC se presentarán, en la realidad práctica, como infracciones que no se consuman en un solo acto, sino que tendrán el carácter de infracciones continuadas, circunstancia que impediría el inicio del cómputo del plazo de prescripción.

En resumen, cabe sostener que las resoluciones del TDC comentadas debieron llevar a cabo un análisis de la posible concurrencia de ilícitos en materia de defensa de la competencia y, conforme a la potestad que le reconoce el art. 25.f) de la LDC, haber interesado del servicio la instrucción de los oportunos expedientes.

A este respecto, cabe también reflexionar sobre si el pronunciamiento del Tribunal respecto de la caducidad, sin entrar en el fondo del asunto, debe producirse en un momento procesal anticipado o esperar, como

ha sido el caso de las resoluciones comentadas, a culminar —incluso con exceso— los trámites procesales contemplados en la LDC.

Conforme al criterio que se ha sostenido, de no haberse producido la prescripción de las infracciones aun habiendo caducado el procedimiento, debe interesarse del SDC la iniciación del mismo.

En tales casos, como antes se señaló, el lapso temporal consumido por la tramitación del expediente caducado no habrá interrumpido el plazo de prescripción.

Por ello, con el fin de evitar tanto que ésta se produzca como de conseguir la mayor proximidad entre la comisión de la presunta infracción y su declaración, en su caso, resulta conveniente que la declaración del Tribunal se produzca con la menor dilación posible.

En este pronunciamiento el TDC debería, además, considerar si el procedimiento deber retrotraerse al momento inicial o es posible la convalidación de parte de las actuaciones.