

INFORME

(PN/0001/08, Decreto Autoridad CA Castilla y León)

CONSEJO

Sr. D. Luis Berenguer Fuster, Presidente

Sr. D. Fernando Torremocha García-Sáenz, Vicepresidente

Sr. D. Emilio Conde Fernández-Oliva, Consejero

Sra. D^a. Pilar Sánchez Núñez, Consejera

Sr. D. Julio Costas Comesaña, Consejero

Sra. D^a. M^a. Jesús González López, Consejera

Sra. D^a. Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera

En Madrid, a 17 de abril de 2008

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, vista la solicitud de informe presentada por la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León, que obró entrada en esta Comisión el pasado 2 de abril en relación con un proyecto de Decreto que tiene por objeto regular el ejercicio de las funciones de la Comunidad de Castilla y León en materia de defensa de la competencia, en su reunión de 17 de abril de 2008 y en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 25. a) de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia, ha acordado emitir el presente informe:

ANTECEDENTES

La competencia, como principio rector de toda economía de mercado, representa un elemento consustancial 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, ha de concebirse como un mandato a los poderes públicos que entronca directamente con el artículo 38 de la Constitución.

La Ley 16/1989, de 17 julio, de Defensa de la Competencia respondía 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 Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999, de 11 de noviembre, declaró la inconstitucionalidad

parcial de algunos preceptos de la Ley 16/1989, de 17 de julio, en la medida que se desconocían las competencias ejecutivas de la legislación estatal sobre defensa de la competencia, atribuidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos estatutos.

Como consecuencia del fallo del Tribunal Constitucional se aprobó la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, con el objetivo de fijar el marco para el desarrollo de las competencias ejecutivas del Estado y de las Comunidades Autónomas previstas en la Ley 16/1989, de 17 de julio, previéndose además en la propia Ley 1/2002, de 21 de febrero, la creación de órganos de defensa de la competencia en las Comunidades Autónomas que dispongan de competencias en esta materia.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, atribuye las competencias en la materia en tres arts. fundamentalmente:

- Art. 70.1.20^a atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en materia de comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia, lo cual, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional (en especial la sentencia anteriormente citada), comprende la materia de defensa de la competencia;
- Art. 76.15^a reconoce a la Comunidad Autónoma, dentro de las competencias de ejecución, la de defensa de la competencia respecto de las actividades económicas que se desarrollen en el territorio de la Comunidad, pudiendo crearse para tal finalidad un órgano independiente;
- Art. 70.1.21^a establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de promoción de la competencia en el ámbito territorial autonómico.

Como consecuencia de las competencias que se iban asumir se promulgó el Decreto 36/2006, de 25 de mayo, por el que se atribuye la competencia en materia de defensa de la competencia y se crea el Tribunal para la Defensa de la Competencia de la Comunidad de Castilla y León y se regulan la composición, funciones y competencias tanto de los órganos instructores como resolutorios.

Como consecuencia de las recientes reformas de la normativa estatal (Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia) se ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio de las funciones de la Comunidad de Castilla y León en materia de defensa de la competencia, que es el que aquí es objeto de análisis.

CONTENIDO

El texto presentado a dictamen consultivo de la CNC presenta una estructura de trece artículos, una disposición adicional (indemnizaciones), una disposición derogatoria (entre otras normas derogadas, la casi totalidad del Decreto 36/2006) y dos disposiciones finales. Por lo que se refiere a los artículos, se contienen los siguientes:

- Art. 1 (órganos competentes);
- Art. 2 (TDC de la Comunidad de Castilla y León);
- Art. 3 (funciones);
- Art. 4 (competencias);
- Art. 5 (composición);
- Art. 6 (nombramiento y cese de sus miembros);
- Art. 7 (funcionamiento);
- Art. 8 (órgano instructor);
- Art. 9 (procedimiento);
- Art. 10 (recursos);
- Art. 11 (colaboración e información);
- Art. 12 (representación y defensa ante los tribunales de justicia);
- Art. 13 (registro)

OBSERVACIONES

El proyecto de Decreto sometido a dictamen consultivo de la CNC pretende regular el ejercicio de las funciones de la Comunidad de Castilla y León dentro del marco jurídico establecido por la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia y, en particular, por la Ley 1/2002, para la delimitación del correcto ejercicio de las competencias que en materia de Defensa de la Competencia corresponden, según los casos, al Estado y a las Comunidades Autónomas. Con objeto de evitar determinadas contradicciones entre el proyecto de Decreto y el mencionado marco jurídico se emiten las siguientes observaciones:

a) Tanto en la exposición de motivos como en el artículo 2º del Decreto no se delimita las competencias del TDCCL en materia de conductas prohibidas de acuerdo con lo previsto en la Ley 1/2002, de 21 de febrero. En efecto, se dice en ambos apartados que es competente para conocer de las prácticas que tengan lugar o se susciten en el territorio de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la citada ley 1/2002 establece que las autoridades autonómicas tendrán competencia “respecto de los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 6 y 7 de la mencionada Ley (hoy 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007), cuando las citadas conductas, sin afectar a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma o al conjunto del mercado nacional, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma”. Esto significa que la norma transcrita establece el ámbito de la competencia no por el lugar donde se lleva a cabo la conducta sino por el ámbito territorial en el que se desenvuelven los efectos de la conducta. La diferencia es importante porque la conducta puede realizarse en un determinado lugar pero sus efectos anticompetitivos pueden proyectarse

más allá afectando al conjunto del mercado nacional o a un ámbito superior al de la Comunidad Autónoma.

Por lo anterior debería adaptarse la redacción de ambos apartados a los términos de la Ley 1/2002 transcritos anteriormente.

b) En la letra d) del artículo 4 del Decreto objeto de este informe se incluye como competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Castilla y León “impugnar ante la jurisdicción competente los actos y disposiciones administrativos de carácter general, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 13.2 de la ley 15/2007, de 3 julio”. En primer lugar debe señalarse que el precepto citado de la Ley 15/2007 no se restringe la legitimación especial para recurrir a las disposiciones de carácter general, incluyendo también de manera expresa los actos administrativos en general.

En segundo lugar y de mayor importancia es la observación relativa a que el artículo 13.2 de la Ley 15/2007 lo que establece es una norma especial de legitimación para recurrir ante órganos jurisdiccionales, sin que alcance a otorgar capacidad procesal especial a los entes administrativos a que se dirige, por lo que solo es aplicable a aquellas autoridades de competencia que por su propia naturaleza tengan esa capacidad legal de actuar ante los tribunales. En el caso del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Castilla y León como quiera que ni el Decreto que lo crea, 36/2006, de 25 de mayo, ni el que es objeto de este informe le atribuye personalidad jurídica propia no parece posible que ostente capacidad jurídica procesal para ejercer las acciones de impugnación del artículo 13.2 de la Ley 15/2007.

c) Competencia exclusiva en materia de promoción de la competencia: en la parte introductoria del proyecto de Decreto se menciona que la promoción de la competencia se atribuye como competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma (art. 70.1.21^a Estatuto de Autonomía de Castilla y León), a lo que no se presenta objeción siempre que se entienda que esa competencia exclusiva no es excluyente de la competencia del Estado en promoción de la competencia en todo el territorio nacional.

d) Sistema institucional: en virtud de los arts. 1, 2, 3 y 8 del proyecto de Decreto, se da cumplimiento a la disposición adicional primera de la Ley 1/2002, que exige que los órganos que en las CC.AA ejerzan las funciones que en el Estado se atribuyen a la CNC deberán actuar con independencia, cualificación profesional y sometimiento al ordenamiento jurídico. En base a ello, se configura un sistema que presenta como órganos competentes al TDCCL y a la Secretaría General de la Consejería de Economía. En este sentido, parece más correcto, de acuerdo con el mencionado principio de independencia, no atribuir expresamente dichas competencias a una estructura encuadrada en la organización departamental central de la Junta de Castilla y León (en este caso la Consejería de Economía, conforme disponen los artículos 1 y 2).

e) Competencias incluidas en el art. 4 del proyecto: en dicho artículo se recogen una serie de competencias del TDCCL sin que en algunas de ellas quede perfectamente delimitado el ámbito territorial al que queda restringida. Sería quizás conveniente que el primer párrafo de dicho

artículo –en cuanto preámbulo del mismo- hiciera hincapié en que todas ellas se refieren a actuaciones que se produzcan en el territorio exclusivamente autonómico.

f) Competencia de emisión de informe relativo a los criterios de indemnización (art. 4.b del proyecto de Decreto): del mismo modo, en relación con el art. 4b), que se refiere a la emisión del informe relativo a los criterios de indemnización del art. 25.c) de la LDC 15/2007, podría plantearse un reenvío en el mismo –además de al art. 25c)- al art. 16.2 de la LDC 15/2007, de forma que se incluya en general la cooperación con los órganos jurisdiccionales y no sólo lo relativo a los criterios indemnizatorios.

g) El art. 13 del proyecto de Decreto, referido al Registro de Defensa de la Competencia de Castilla y León, establece como contenido del Registro todos los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que el Tribunal haya autorizado. Sin embargo, la nueva Ley de Defensa de la Competencia de 3 de julio de 2007 ya no recoge la figura de las autorizaciones, estableciendo el sistema de autoevaluación de la propia empresa para aplicar los supuestos del art. 1.3 de la LDC. Este nuevo régimen tiene carácter sustantivo y supone el ejercicio de la competencia legislativa del Estado por lo que vincula a las Comunidades Autónomas en relación con el desarrollo de su competencia ejecutiva en la materia.

Por las razones anteriores no tiene sentido que una vez que han desaparecido las autorizaciones de conductas o prácticas se establezca como objeto principal de un Registro administrativo. En consecuencia, si se mantiene el Registro de defensa de la Competencia de Castilla y León debería excluirse de su contenido las señaladas autorizaciones.

Madrid, a 17 de abril de 2008