



La importancia de participar en el proceso de aprobación de normas sectoriales

Las sentencias del Tribunal Supremo de 10 y 28 de junio de 2019 se refieren de forma interesante a los trabajos preparatorios de las normas

Antecedentes

Durante el mes de junio, el Tribunal Supremo ha dictado una primera sentencia que ilustra que la tramitación parlamentaria de una norma es muy relevante a efectos de su interpretación, siendo por ello muy conveniente intentar participar activamente en estos procesos, especialmente en casos de sectores altamente regulados. La segunda sentencia alerta sobre la importancia de que esta participación se haga de forma correcta, sin infringir las normas reguladoras de la competencia.

Farmacéuticos y distribución

La primera sentencia que analizamos resuelve sobre el requerimiento por parte de la Dirección General de Ordenación y Regulación Sanitaria de Cataluña a los farmacéuticos titulares de oficina que eran socios de BRF, S.A., una compañía dedicada al almacenamiento y distribución de medicamentos, a fin de que escogieran entre participar en dicha sociedad y seguir siendo titulares de sus respectivas oficinas de farmacia por entender que ambas posiciones eran incompatibles en aplicación de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

La Dirección General se amparaba en la redacción de la Disposición Transitoria segunda de dicha Ley, que tras su última reforma, sólo permite a los titulares de oficinas de farmacia ser accionistas de una compañía distribuidora

de medicamentos en el caso de que dicha compañía contase con más de 100 accionistas. En el caso de BRF, los socios eran sólo tres, todos ellos farmacéuticos y titulares de oficinas de farmacia.

En su defensa, BRF alegó, entre otras cuestiones, que esta Disposición Transitoria era contraria al principio de igualdad recogido en el art. 14 de la Constitución por considerar injustificada la diferencia de trato impuesta por el legislador a las compañías de menos de 100 accionistas, con respecto a las que tuvieran 100 o más.

El Tribunal Supremo concluyó que la Disposición Transitoria cuestionada no infringía el artículo 14 de la Constitución, y se apoyó especialmente en la idea de que la norma fue adoptada por el legislador de forma razonada para evitar los eventuales conflictos de intereses. Para justificar esta afirmación, el TS recuerda que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cualquier tribunal encargado de interpretar y aplicar una norma puede apoyarse no sólo en su preámbulo o exposición de motivos, sino también en los trabajos parlamentarios. En este sentido, la sentencia recoge una explicación detallada de la tramitación parlamentaria de la reforma de la disposición transitoria segunda y cómo las diferentes enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, acabaron perfilando el texto vigente.



Lobby y libre competencia

La segunda sentencia trata sobre una sanción que la CNMC impuso a dos compañías del sector del aprovisionamiento de algodón bruto y a la Asociación de Desmontadores del Sur (ADESUR) por infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC).

Estas tres entidades elaboraron una propuesta, que trasladaron a la administración competente, para influir en la redacción de la Disposición Adicional única del Real Decreto 169/2010 (RD 169/2010), que regulaba las ayudas en el marco del Programa Nacional de Reestructuración para el sector del algodón. La CNMC consideró que el objetivo de las compañías era vetar la entrada de nuevas compañías competidoras a este régimen de ayudas, y dado que tuvieron éxito al aprobarse la disposición adicional que proponían, las acusó de prácticas anticompetitivas para cerrar el mercado y boicotear a nuevos competidores.

El Tribunal Supremo afirma, de entrada, que no puede descartarse la aplicación de las normas de defensa de la competencia a conductas de empresas dirigidas a obtener de la administración una ventaja competitiva. Según el Tribunal, son dos los elementos que hay que tener en cuenta en estos casos: (i) el carácter objetivamente engañoso o fraudulento de las actuaciones de las compañías ante la administración, y (ii) si la actuación de la administración, al dictar el Real Decreto, fue conforme a derecho.

En cuanto al primer punto, el Tribunal concluyó que no había pruebas de engaño hacia la administración. En cuanto al segundo, el Tribunal afirmó que la Disposición Transitoria se había dictado cumpliendo con los requisitos establecidos en el Reglamento (CE) nº 637/2008,

de 23 de junio, que regula los programas nacionales de reestructuración para el sector del algodón. Además, añadía el Tribunal, la participación de las empresas en la elaboración de los programas nacionales de reestructuración era una exigencia prevista en el mencionado Reglamento (CE) y también en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre que, en la redacción vigente en el momento de los hechos, regulaba la audiencia de los ciudadanos afectados en sus derechos e intereses legítimos, directamente o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley. Finalmente, recordó el Tribunal que la audiencia de los ciudadanos y de las organizaciones y asociaciones en los procedimientos de elaboración de las disposiciones generales que les afecten, viene exigida por el artículo 105 de la Constitución.

En base a todo lo anterior, el Tribunal Supremo concluyó que las actuaciones de las empresas y de la asociación carecían de entidad suficiente para ser calificadas de anticompetitivas.

Conclusión

Utilizar los mecanismos que los ciudadanos y empresas tienen a su alcance para participar en el proceso de elaboración de leyes y otras sectoriales es importante. Los documentos que se generan en su tramitación pueden ser invocados ante los tribunales y sirven para definir y orientar la interpretación de las normas. Por otro lado, no debe olvidarse que la actuación conjunta de empresas competidoras siempre plantea interrogantes en el ámbito del derecho de la competencia, por lo que el contenido y alcance de estas actuaciones conjuntas debe analizarse cuidadosamente para no incurrir en riesgos de sanciones muy importantes.