

## **RESOLUCIÓN (Expte. r 359/99, Autocares/Calviá 2)**

### **Pleno**

Excmos. Sres.:

Petitbò Juan, Presidente  
Huerta Trolèz Vicepresidente  
Hernández Delgado, Vocal  
Castañeda Boniche, Vocal  
Pascual y Vicente, Vocal  
Comenge Puig, Vocal  
Martínez Arévalo, Vocal  
Muriel Alonso, Vocal

En Madrid, a 12 de julio de 1999

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, con la composición expresada al margen y siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Javier Huerta Trolèz, ha dictado la presente Resolución en el expediente r 359/99, de recurso interpuesto por la Federación de Empleados y Trabajadores de Servicios de la Unión General de Trabajadores de Baleares, (FETESE-UGT) contra el Acuerdo del Ilmo. Sr. Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia de 2 de febrero de 1999, por el que se denegó a la recurrente la condición de interesada en el expediente sancionador 1892/98, seguido por denuncia del Ilmo. Ayuntamiento de Calviá contra las empresas concesionarias de transporte interurbano “Catalina Marqués, S.A.” y “Autocares Andraxt, S.A.”.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

1. El día 8 de octubre de 1998 el Ayuntamiento de Calviá formuló denuncia contra las empresas Catalina Marqués, S.A. y Autocares Andraxt, S.A. por supuestas prácticas restrictivas de la competencia, prohibidas por los artículos 1 y 6 de la Ley 16/1989, consistentes en acuerdo entre ambas para reducir los servicios, cambiar unilateralmente los horarios y los recorridos, utilizar vehículos que no cumplen las condiciones legalmente exigidas, indebida aplicación de tarifas e incumplimiento del compromiso de no aumentarlas.

El Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia dictó el 10 de noviembre de 1998, un acuerdo de archivo parcial de la denuncia y la apertura de expediente sancionador por práctica restrictiva de la competencia, prohibidas por el artículo 6 de la Ley de Defensa de la Competencia.

2. El 27 de enero de 1999 la Federación de Empleados y Trabajadores de Servicios de la Unión General de Trabajadores de Baleares (FETESE-UGT), presentó escrito ante el Servicio de Defensa de la Competencia, solicitando ser parte interesada en el expediente.

El Director General rechazó dicha petición mediante Acuerdo de 2 de febrero siguiente, en el que negaba que la FETESE-UGT tuviera interés legítimo habilitante para ser considerada como parte en el expediente administrativo, al no tener “ningún derecho que pueda resultar directamente afectado por la resolución del procedimiento que se sigue” ni encontrarse en ninguno de los supuestos del artículo 31.1 de la Ley 30/92.

Contra dicho acto administrativo la FETESE-UGT interpuso recurso ante este Tribunal, que tuvo entrada el día 24 de febrero de 1999, alegando, en síntesis, que las deficiencias en el transporte público que constituyen el objeto del expediente afectan a los trabajadores del municipio, que cada día deben acudir a sus puestos de trabajo, por lo que existe un interés colectivo en el correcto funcionamiento del servicio, cuya defensa y representación corresponde a los sindicatos.

El 1 de marzo de 1999, el Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia remitió escrito de informe a este Tribunal, en el que se oponía al recurso en base a que la Jurisprudencia constitucional exige, para poder gozar de legitimación activa en la vía administrativa, un interés legítimo, que se reputa existente siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir de forma directa e inmediata, un determinado beneficio material o jurídico. Conforme a este criterio, el Director General estima que la Federación recurrente está legitimada para defender los intereses de los trabajadores en cuanto tales, pero no como usuarios de unos servicios determinados, por lo que ningún beneficio concreto puede aportarle la resolución que se dicte.

Por medio de Providencia de 24 de marzo de 1999, el Tribunal de Defensa de la Competencia designó Ponente y ordenó poner de manifiesto el expediente a los interesados a fin de que, en el plazo de 15 días hábiles, pudieran formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

El Ayuntamiento de Calviá presentó en tiempo y forma escrito de alegaciones, en el que se muestra partidario de la estimación del recurso, reiterando básicamente los mismos argumentos que los expuestos por la Federación recurrente.

El Pleno del Tribunal deliberó y falló este recurso en su sesión del día 29 de junio de 1999.

Son interesados:

- La Federación de Trabajadores y Empleados de Servicios de la Unión General de Trabajadores de Baleares (FETESE-UGT).
- Catalina Marqués, S.A.
- Autocares Andratx, S.A.
- El Ayuntamiento de Calviá.

## **FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA**

**PRIMERO.-** La Ley de Defensa de la Competencia, en sus artículos 36 y siguientes, al regular el procedimiento sancionador en materia de acuerdos y prácticas prohibidas, tanto en su fase de instrucción como en la que se desarrolla ante el Tribunal de Defensa de la Competencia, realiza frecuentes alusiones a los interesados, a los que atribuye facultades de intervención directa en el procedimiento en calidad de partes, confiriéndoles facultades para proponer pruebas, formular peticiones y alegaciones e interponer recursos, pero no contiene una definición del concepto de interesado en el ámbito del régimen sancionador en materia de competencia.

Por ello, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 50 LDC es preciso acudir supletoriamente a los preceptos de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que regula en su art. 31 el concepto de interesado en el ámbito del procedimiento administrativo común, incluyendo en el mismo a:

- 1.a) Quienes lo promueven como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- 1.b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- 1.c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.
2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.
3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

A la vista de esta regulación, parece que el concepto de interesado no puede ser objeto de una definición de alcance general, que permita su aplicación automática en todos los casos, ya que, al ir asociado a la idea de interés legítimo, obliga a una aplicación casuística de la norma legal, haciendo preciso investigar en cada supuesto concreto si el sujeto que pretende comparecer en el procedimiento administrativo es titular o no de ese interés legítimo que, como ha señalado la STS de 23-6-97 (Sala 3ª , secc. 7ª ), ha de ser alegado y probado por la parte que se lo arroga.

En todo caso, la Jurisprudencia constitucional, con ocasión de precisar el alcance del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso al proceso (art. 24.1 CE), ha señalado que el interés legítimo “equivale a la titularidad potencial de una posición o ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercite la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta”, lo que supone que no basta con alegar o acreditar un interés abstracto o genérico, sino que es preciso que sea real, en el sentido de que la resolución que haya de recaer en el procedimiento de que se trate sea susceptible de proporcionar por sí misma un beneficio materialmente apreciable para el sujeto, lo que aleja del criterio jurisprudencial aquellas posturas que son partidarias de extender al ámbito administrativo la figura de la acción popular, que ciertamente resultaría difícil de aceptar en este campo.

**SEGUNDO.** - Sentado lo anterior, a la hora de analizar el supuesto de hecho que es objeto de este recurso, es preciso comenzar por el análisis de la legitimación genérica de los sindicatos para ser parte en un determinado procedimiento.

Tanto la Constitución Española, en sus artículos 7 y 28, como la Carta Social Europea (art. 15) y otros tratados internacionales ratificados por España, atribuyen a los sindicatos una función genérica de defensa de los intereses de los trabajadores que, como señala la STC 70/1982, “les legitima para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores uti singulus, sean de necesario ejercicio colectivo”, sin que sea posible condicionar sus funciones representativas a la previa acreditación de la afiliación de los representados, bastando que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores para que pueda aceptarse, a priori, la legitimación activa del sindicato. La Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, regula en términos más precisos las funciones de las organizaciones sindicales y de los sindicatos más representativos para el ámbito estricto de las relaciones laborales propiamente dichas, pero, fuera del mismo, se limita a realizar una vaga referencia a lo establecido en “las normas correspondientes” (art. 2.2. d) o lo que “se establezca” (art. 6.3.g).

Tomando esta habilitación genérica como punto de partida, para que un sindicato pueda ser admitido como parte activa en un determinado procedimiento,

será preciso que exista una relación o vínculo entre aquél y la pretensión que se ejercita, pues, como recuerda la STC 210/1994, “la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad”, por lo que es necesario aplicar, en cada supuesto concreto, los criterios sobre el interés legítimo a que hemos hecho referencia en el apartado anterior.

**TERCERO.**- A la hora de aplicar estos criterios a las peculiaridades de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de competencia, a la vista de los artículos 1 y 7 LDC, parece que el concepto de interés legítimo ha de reservarse para los competidores, sociales o individuales, que resulten afectados por las conductas anticompetitivas ilícitas o desleales, ya que las menciones que, tanto la Exposición de Motivos de la Ley, como su artículo 7, realizan al interés público, carecen de la necesaria concreción para legitimar la actuación de organizaciones, de agrupaciones o de individuos que pretendan arrogarse la defensa de ese interés general, que sólo al propio Estado corresponde defender.

Sin embargo, la misma Ley 16/1989 nos proporciona, en su artículo 6º, un supuesto particular de legitimación, cuando regula como conducta prohibida el abuso de posición de dominio realizado en perjuicio injustificado de los consumidores, lo que amplía para estos supuestos la relación de bienes jurídicos protegidos frente a conductas anticompetitivas, incluyendo entre ellos los derechos de los consumidores de los bienes o servicios a que éstos se refiera o que pudieran ser afectados por ella.

De esta manera, aun cuando si se trata de expedientes seguidos para depurar responsabilidades derivadas de conductas declaradas prohibidas por los artículos 1 y 7 LDC, el concepto de interesado debe limitarse a los competidores perjudicados, dicho concepto ha de ampliarse, por imperativo legal, en los casos de abuso de posición dominante, del art. 6º 2.b), a los consumidores que pudieran ser directamente afectados por las prácticas anticompetitivas.

**CUARTO.**- Partiendo de estas premisas, debe admitirse genéricamente la posibilidad de que, allí donde la Ley reconoce un interés directo a los consumidores, los derechos de éstos puedan ser defendidos ya individualmente, ya de forma colectiva, en este caso por medio de organizaciones o agrupaciones legalmente constituidas y reconocidas que les representen. Y así, concretamente, cuando los consumidores afectados por las conductas que sean objeto de expedientes pertenezcan a un colectivo de trabajadores, cuyos derechos laborales se pongan en peligro por aquéllas, podría plantearse, como se hace en el presente recurso, la cuestión de si sus intereses pueden ser defendidos por una organización sindical, en cumplimiento del principio establecido por el art. 7 CE, que atribuye a los sindicatos de trabajadores la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios.

Teniendo en cuenta que la doctrina jurisprudencial que hemos examinado acerca de la legitimación activa en el procedimiento administrativo exige, además del interés legítimo, otro interés real o material, que ha de traducirse en la posibilidad de obtener un beneficio o utilidad material de la propia resolución que se dicte, será necesario partir de la base de que los particulares o el sindicato u organización de que se trate sólo podrían actuar en beneficio de los consumidores cuando el resultado del procedimiento administrativo pueda procurarles un beneficio materialmente apreciable, lo que no sucede en el caso de los expedientes meramente sancionadores, ya que el interés del consumidor en el mantenimiento de la competencia no se satisface por la imposición de sanciones al infractor.

En este sentido, la Ley de Defensa de la Competencia atribuye al Tribunal, además de la potestad sancionadora, la de acordar en la resolución de los expedientes de esta naturaleza determinadas reglas de conducta de obligado cumplimiento por el sujeto pasivo, entre las que se incluyen la orden de cesación de las prácticas prohibidas, la imposición de condiciones u obligaciones determinadas y la orden de remoción de los efectos de las prácticas prohibidas (art. 46.2) y es precisamente en la posibilidad de imposición de estos acuerdos donde ha de buscarse el interés legitimador para que los consumidores, en general, puedan ser considerados como parte interesada en esta clase de procedimientos, ya que las mismas sí pueden proporcionar una ventaja o utilidad al consumidor directa y materialmente apreciable.

**QUINTO.**- En relación con el concreto objeto de este recurso, la FETESE-UGT solicita ser declarada interesada en el expediente, alegando que existe un interés colectivo de los trabajadores del municipio, que cada día deben acudir a sus puestos de trabajo, en el correcto funcionamiento del servicio.

Aplicando las doctrinas expuestas al supuesto de hecho examinado, hemos de rechazar la legitimación activa de la FETESE-UGT para intervenir como parte interesada en el expediente sancionador iniciado por denuncia del Ayuntamiento de Calviá, pues, aunque es cierto que existe la posibilidad de que las conductas denunciadas puedan perjudicar a un número indeterminado de trabajadores, que tendrían que optar por modificar sus hábitos personales para utilizar el servicio público de transporte o, en su defecto, acudir a otros medios para asistir a sus respectivos centros laborales, lo cierto es que las disfunciones o defectos en la prestación del servicio público a que se refiere este expediente, no afectan directamente a las relaciones laborales de los consumidores, sino solamente a las condiciones de utilización del transporte público.

Por ello, ni los sindicatos están legitimados para ejercitar acciones en representación de los trabajadores sobre intereses ajenos a las relaciones laborales propiamente dichas, ni de las condiciones o mandatos que el Tribunal de Defensa de

la Competencia pudiera dictar para restablecer la libre competencia en el sector afectado podrían derivarse directamente ventajas o utilidad para las relaciones laborales propias de cada usuario del servicio público de transporte, por lo que resulta improcedente admitir la personación del sindicato recurrente, en concepto de parte interesada.

En su virtud, este Tribunal

### **HA RESUELTO**

Desestimar el recurso interpuesto por el sindicato FETESE-UGT contra el Acuerdo del Ilmo. Sr. Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia, de 2 de febrero de 1999, que debe confirmarse en todas sus partes.

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