



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

RESOLUCIÓN

Expte. R/AJ/132/19, FEDERACIÓN CÁNTABRA DEL TAXI

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 16 de enero de 2020

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución por la que se resuelve el recurso interpuesto por la FEDERACIÓN CÁNTABRA DEL TAXI contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de 17 de octubre de 2019 por el que se deniega la condición de interesado a dicha Federación en el expediente S/0011/19 Transporte cántabro de viajeros.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 25 de octubre de 2019 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) recurso interpuesto por la FEDERACIÓN CÁNTABRA DEL TAXI (**la Federación**), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**), contra el acuerdo de la Dirección de Competencia (**DC**) de 14 de mayo de 2019 por el que se le deniega la condición de interesado a la Federación.
2. Con fecha 28 de octubre de 2019, conforme a lo indicado en el artículo 24 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (**RDC**), el Secretario del Consejo de la CNMC solicitó a la DC antecedentes e informe sobre el recurso interpuesto por la Federación.
3. Con fecha 4 de noviembre de 2019, la DC emitió el preceptivo informe sobre el recurso. En dicho informe, la DC propuso desestimar el recurso interpuesto por la Federación por no ser susceptible de causar al recurrente indefensión ni perjuicio irreparable.

4. Con fecha 7 de noviembre de 2019, la Sala de Competencia admitió a trámite el recurso de la Federación, concediéndole un plazo de 15 días para que, previo acceso al expediente, pudiera formular alegaciones.
5. Con fecha 8 de noviembre de 2019, la Federación tuvo acceso al expediente.
6. El día 20 de noviembre de 2019 tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones la Federación.
7. La Sala de Competencia del Consejo deliberó y falló el asunto en su reunión de 16 de enero de 2020.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto de la presente Resolución y pretensiones del recurrente

Se promueve el presente recurso al amparo del artículo 47 de la LDC contra el acuerdo de la DC de 17 de octubre de 2019 por el que se deniega la condición de interesado a la FEDERACIÓN CÁNTABRA DEL TAXI en el Expte. S/0011/19.

El artículo 47 de la LDC regula el recurso administrativo previsto contra las resoluciones y actos dictados por el órgano de instrucción de la CNMC, disponiendo que "[l]as resoluciones y actos de la Dirección de Investigación que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos serán recurribles ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en el plazo de diez días".

En su recurso, la Federación solicita al Consejo de la CNMC que resuelva revocar el acuerdo recurrido y, en consecuencia, reconozca la condición de parte interesada en el expediente a la Federación a todos los efectos.

1.1. Motivos del recurso

La Federación afirma que ha participado, directa o indirectamente, a través de las asociaciones o taxistas que forman parte de la misma, en las licitaciones que convoca la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria, para la adjudicación de contratos de servicios de transporte escolar. En consecuencia, la Federación defiende que los taxistas que forman parte de ella se ven perjudicados por la conducta colusoria que ha sido denunciada por ella, al impedir que puedan resultar adjudicatarios de las rutas a las que optan, motivo por el cual concurre un interés por parte de la Federación de que se sancione la conducta anticompetitiva, en los términos de la LDC.

Además, la Federación reitera su interés legítimo y diferenciado del resto de los ciudadanos en que se respeten las normas de competencia en el ámbito de su sector para evitar que su incumplimiento cause daños y perjuicios a sus asociados, teniendo el

carácter de interesado que le confiere el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (**LPACAP**), sobre la base de que se encuentra encargada de defender los derechos del colectivo de taxistas y asociaciones que la integran.

1.2. Informe de la Dirección de Competencia

Frente a lo alegado por el recurrente, la DC considera en su informe de 4 de noviembre de 2019 que el recurso debe ser desestimado al no reunir los requisitos exigidos por el artículo 47 de la LDC, toda vez que el contenido del acuerdo de 17 de octubre de 2019 impugnado no es susceptible de causar ni indefensión ni perjuicio irreparable a la Federación.

El artículo 4 de la LPACAP regula el concepto de interesado en un procedimiento administrativo, basándose en la existencia de derechos o intereses legítimos. En particular, el artículo 4.1 de la LPACAP establece que se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- 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.

En el ámbito del derecho de la competencia, el Tribunal de Defensa de la Competencia (**TDC**), tras señalar que las normas de defensa de competencia nacionales no definen el concepto de interesado y que habría que acudir a las normas de derecho administrativo general, señaló que el concepto de interesado no puede ser objeto de una definición de alcance general que permita una 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 legal¹. Ello hace 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, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha de ser alegado y probado por la parte que se lo arroga, no bastando con alegar o acreditar un interés abstracto o genérico, sino que es preciso que sea real, lo que ha de traducirse en la posibilidad de obtener un beneficio o utilidad material de la resolución que haya de recaer en el procedimiento de que se trate².

¹ Resolución del TDC, de 31 de mayo de 2001, Expte. R/463/00 V ALQUILER CONTADORES.

² Sentencia de 23 de junio de 1997.

En ese mismo sentido, señala la DC, se ha pronunciado la Comisión Nacional de Competencia³ (CNC) y la CNMC⁴ siguiendo reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵ que ha incidido en ese carácter casuístico, lo que no permite una respuesta indiferenciada para todos los casos, y hace que en cada uno de ellos deba realizarse la búsqueda del concreto interés legítimo que pueda servir de soporte a la legitimación, incumbiendo su alegación y prueba a quien se lo arroge, en este caso, la Federación Cantabra del Taxi.

Como ya ha señalado la CNMC en anteriores resoluciones, la noción de interés legítimo consiste en una relación entre el sujeto y el objeto de la pretensión, que implica que la resolución que ponga fin al procedimiento produzca de modo inmediato un beneficio o un perjuicio actual o futuro, pero cierto, para el legitimado y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación⁶.

En el expediente en el que la Federación solicita la condición de interesado, se investiga a 25 empresas y dos asociaciones por posibles prácticas restrictivas de la competencia, consistentes en la fijación de precios y el reparto de clientes y adjudicaciones de licitaciones convocadas para la prestación de servicios de transporte público de viajeros por carretera, tanto de carácter regular como discrecional en la Comunidad Autónoma de Cantabria, con particular incidencia en el transporte escolar.

Como ya se indicaba en el acuerdo de la DC recurrido por la Federación, en la resolución de la CNMC de 8 de mayo de 2018 en el expediente R/AJ/0056/14 LETRADO INTERESADO, el elemento sustantivo exigido para ser considerado interesado de titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, individual o colectivo, *“debe producirse coetáneamente con la actuación administrativa de que se trate: debe ser actual, subsistente, perfecta y consumada, no pasada, futura o meramente hipotética”*, como es la hipotética posibilidad de reclamar daños y perjuicios alegada por la

³ Resoluciones de la CNC de 25 de febrero de 2011 (Expte. R/0063/10 AUSBANC CONSUMO); de 28 de abril de 2011 (Expte. R/0065/11 ALTERNA PROJECT MARKETING); de 11 de mayo de 2011 (Expte. R/0066/11 AVA); de 8 de mayo de 2012 (Expte. R/0100/12 INTERECONOMIA); de 19 de diciembre de 2012 (Expte. R/0116/12 CITA, SLU); de 12 de septiembre de 2013 (Expte. R/0143/13 R. TENA/J.F. LÓPEZ) y de 31 de julio de 2013 (Expte. R/0144/13 S. FERNANDEZ).

⁴ Resoluciones de la CNMC de 21 de noviembre de 2013 (Expte. R/0159/13 IBERIA MOTOR COMPANY S.A.); de 7 de mayo de 2015 (Expte. R/AJ/005/15 Hamburguesa crujiente); de 7 de marzo de 2014 (Expte. R/AJ/0055/14 Interesado en COPE/VOCENTO/PUNTO RADIO); de 9 de mayo de 2014 (Expte. R/AJ/0056/14 LETRADO INTERESADO); de 26 de noviembre de 2015 (Expte. R/AJ/104/15 MUDANZAS INTERNACIONALES); de 28 de abril de 2016 (Expte. R/AJ/016/16 NBM); de 21 de junio de 2016 (Expte. R/AJ/025/16 GESDEGAS) y de 10 de mayo de 2018 (Expte. R/AJ/021/18 ALPIQ).

⁵ STS de 4 de febrero 1991, 17 marzo y 30 de junio de 1995, 12 de febrero de 1996 y 9 y 23 de junio de 1997, 12 de septiembre de 1997, 9 de octubre de 1989, 2 de junio de 1998, 8 de febrero de 1999 y más recientemente, de 6 de marzo de 2003 (rec. casación 9997/98); de 15 de marzo de 2013 (rec. casación 4408/2009); de 19 de julio de 2016 (rec. casación 4039/2014); de 20 de abril de 2015 (rec. casación 1523/12) y de 5 de febrero de 2018 (rec. casación 3770/2015).

⁶ Resoluciones de la CNMC de 21 de junio de 2016 (Expte. R/AJ/025/16 GESDEGAS) y de 10 de mayo de 2018 (Expte. R/AJ/021/18 ALPIQ).

Federación, que en relación con el expediente. S/0011/19 TRANSPORTE CÁNTABRO DE VIAJEROS, la DC entiende que difícilmente podría concretarse respecto de dicha federación.

Es preciso que el interés legítimo que señala la Federación en relación con la futura resolución de la CNMC en el marco de este expediente sea real, en el sentido de que sea susceptible de proporcionar por sí misma un beneficio materialmente apreciable para la Federación. Por el contrario, los hechos investigados por la DC se refieren a una posible fijación de precios y el reparto de clientes y adjudicaciones de licitaciones convocadas por la Comunidad Autónoma de Cantabria, por lo que no van a incidir directamente en la Federación.

1.3. Alegaciones de la recurrente

En su escrito de **alegaciones complementarias al informe de la DC**, de fecha 20 de noviembre de 2019, y formulado tras el correspondiente acceso al expediente, la Federación se remite al contenido de su escrito de recurso de 25 de octubre de 2019 en diversos puntos, añadiendo que la DC yerra en su valoración sobre la ausencia de interés legítimo de la Federación para que pueda ser considerado parte interesada en el expediente por los motivos que se sintetizan a continuación.

En primer lugar, la Federación indica que es una asociación encargada de defender los derechos del colectivo de taxistas que se encuentran asociados a la misma, los cuales, a su juicio, van a ver afectados sus intereses en función de la resolución que se adopte en el procedimiento que se sustancia por la CNMC.

Asimismo, entiende la Federación que tiene un claro interés competitivo en que se sancionen conductas de competidores, para que no les resulte a los infractores rentable cometer nuevamente tales infracciones restrictivas de los derechos de otros competidores como los taxistas.

Finalmente, la Federación señala el interés propio que ostenta no se reduce al cumplimiento de la legalidad, sino a evitar que se lesionen sus intereses y los de sus asociados al no poder acceder ni desarrollar aquellas rutas que podrían encontrarse cartelizadas y la sanción de dichas conductas genera un beneficio actual, directo y constatable tanto a la Federación como a sus asociados, exigiendo, por ello, que se le reconozca la condición de interesado en el expediente S/0011/19 TRANSPORTE CÁNTABRO DE VIAJEROS.

SEGUNDO.- Sobre los requisitos del artículo 47 de la LDC.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la LDC, la adopción de una decisión respecto al recurso interpuesto por la Federación supone verificar si el acuerdo de la DC de 17 de octubre de 2019 por el que se deniega la condición de interesado de la Federación en el expte. S/0011/19 ha ocasionado indefensión o perjuicio irreparable a la recurrente, lo que conllevaría la estimación del recurso.

Tal y como ha expresado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sus sentencias de 30 de septiembre de 2013 (recurso 5606/2010) y 21 de noviembre

de 2014 (recurso 4041/2011), el artículo 47 de la LDC no abre la posibilidad a cualquier impugnación y por cualquier motivo sino exclusivamente la de aquellos actos o resoluciones a los que se impute haber causado indefensión o provocar "perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos".

Por ello, para el Tribunal Supremo *"tanto el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [actual CNMC] como, eventualmente, la Sala de la Audiencia Nacional al juzgar sobre las decisiones de éste, deben limitarse a revisar dichos actos y resoluciones de la Dirección de Investigación únicamente desde aquella doble perspectiva. No es que el enjuiciamiento de tales actos y resoluciones quede así impedido sino simplemente, como sucede con el resto de actos de trámite o de instrucción de los procedimientos sancionadores, diferido al momento en que recaiga la decisión final del procedimiento. Será entonces cuando la parte pueda invocar cualquier motivo de nulidad de las resoluciones finales por derivar de actos previos viciados"*.

A la vista de lo señalado por el Tribunal Supremo, la Sala debe evaluar si el acto recurrido por la Federación—es decir, el acuerdo de la DC de 17 de octubre de 2019 por el que se deniega la condición de interesado en el expediente a la Federación recurrente— es susceptible de ocasionarle indefensión o un perjuicio irreparable, aunque la Federación no hace expresa referencia a tales extremos ni en el recurso interpuesto el 25 de octubre de 2019, ni en las alegaciones complementarias de fecha 20 de noviembre de 2019.

2.1. Ausencia de indefensión y de perjuicio irreparable.

En primer lugar, por lo que se refiere a la ausencia de indefensión de la recurrente, conviene recordar que es doctrina del Tribunal Constitucional que, para apreciar la existencia de indefensión, no basta con que se produzca una transgresión formal de las normas, sino que es necesario que tal vulneración se traduzca en una privación, limitación, menoscabo o negación real, efectiva y actual del derecho de defensa⁷:

"En suma, estamos en presencia de una transgresión de las normas formales configuradas como garantía, factor necesario e inexcusable pero no suficiente para diagnosticar la indefensión. Una deficiencia procesal no puede producir tal efecto si no conlleva la privación o limitación, menoscabo o negación del derecho a la defensa en un proceso público con todas las garantías «en relación con algún interés» de quien lo invoca (STC 90/1988 [RTC 1988\90]). En definitiva, la indefensión, que se concibe constitucionalmente como la negación de la tutela judicial y para cuya prevención se configuran los demás derechos instrumentales contenidos en el art. 24 de la Constitución, ha de ser algo real, efectivo y actual, nunca potencial o abstracto, por colocar a su víctima en una situación concreta que le produzca un perjuicio, sin que le sea equiparable cualquier expectativa de un peligro o riesgo (SSTC 181/1994 [RTC 1994\181] y 314/1994 [RTC 1994\314]). Por ello hemos hablado siempre de indefensión «material»."

Por lo tanto, debe comprobarse si la indefensión se ha producido y, de haberse producido, habría que comprobar si ha dado lugar a una indefensión material, en el sentido que acabamos de exponer.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1995, de 24 de enero.

En este sentido, los argumentos que la Federación sostiene se dirigen a afirmar que la indefensión provocada por el acuerdo recurrido deriva del hecho de que ello le impediría contar con la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos.

Como se ha hecho constar por la DC en su acuerdo de denegación de la condición de interesado a la Federación, esta Sala considera que la resolución que en su caso se dicte en relación con el Expte. S/0011/19 TRANSPORTE CÁNTABRO DE VIAJEROS, no afectaría a los intereses de la Federación, en cuanto asociación encargada de defender los derechos del colectivo de taxista y asociaciones que a la misma se encuentran asociadas. De hecho, la mera interposición del presente recurso por la Federación y la presentación de alegaciones detalladas en el seno del mismo, ponen de manifiesto que no ha habido, en ningún momento, limitación de su derecho de defensa.

En consecuencia, respecto a la posible existencia de indefensión a la que alude la recurrente, esta Sala considera que el acuerdo de la DC de 17 de octubre de 2019 no ha conculcado el derecho a la defensa en un proceso administrativo con todas las garantías.

En cuanto al segundo de los requisitos exigidos por el artículo 47 de la LDC relativo a la existencia de un perjuicio irreparable, cabe recordar que el Tribunal Constitucional entiende que es *"aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío e impida su efectiva restauración"*⁸.

Por otro lado, la Federación también señala que la resolución sancionatoria por las conductas contrarias a la competencia beneficiaría a la Federación desde una perspectiva moral, debido a la posibilidad de reclamar los daños y los perjuicios ante las autoridades jurisdiccionales.

Pues bien, conviene hacer énfasis en que la incoación del expediente sancionador S/0011/19 TRANSPORTE CÁNTABRO DE VIAJEROS no prejuzga el resultado final de la investigación, pues se trata de una investigación en plena fase de instrucción. La Federación basa sus alegaciones en meras hipótesis y conjeturas sobre el sentido de la propuesta de resolución de la DC y de la resolución de la Sala, lo que no le permite a esta Sala concluir ni evidenciar la existencia de un perjuicio irreparable derivado del acuerdo recurrido.

Por todo lo anteriormente expuesto, no reuniendo los requisitos exigidos por el artículo 47 de la LDC, esta Sala entiende que el recurso examinado en la presente resolución debe ser desestimado.

Vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia,

HA RESUELTO

ÚNICO.- Desestimar el recurso interpuesto por la FEDERACIÓN CÁNTABRA DEL TAXI contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de 17 de octubre de 2019 por el que se deniega la condición de interesado a la FEDERACIÓN CÁNTABRA DEL TAXI en el Expte. S/0011/19 TRANSPORTE CÁNTABRO DE VIAJEROS.

⁸ Por todas, ATC 79/2009, de 9 de marzo de 2009

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación.