

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6481 *Sala Primera. Sentencia 71/2012, de 16 de abril de 2012. Conflicto positivo de competencia 7601-2007. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid frente al acuerdo del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 31 de mayo de 2007 por el que se mantiene la competencia de dicho órgano sobre el expediente núm. 627-2007, Estación sur de autobuses de Madrid. Competencia estatal para resolver el expediente sancionador al producirse la hipotética desventaja competitiva en la explotación de una línea de transporte internacional, de modo que la práctica restrictiva tendría incidencia supraautonómica (STC 208/1999). Voto particular.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Trepms y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 7601-2007, planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra el acuerdo de 31 de mayo de 2007 del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, por el que se mantiene la competencia de dicho órgano sobre el expediente núm. 627-2007, Estación sur de autobuses de Madrid. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 27 de septiembre de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Letrado de la Comunidad de Madrid en representación del Consejo de Gobierno de dicha Comunidad interponiendo conflicto positivo de competencias contra el acuerdo de 31 de mayo de 2007 del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, por el que se mantiene la competencia de dicho órgano sobre el expediente núm. 627-2007, Estación sur de autobuses de Madrid. Tras recordar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) para interponer un conflicto positivo de competencias, las alegaciones que sustentan la pretensión de fondo del Gobierno autonómico pueden resumirse del siguiente modo:

a) El 8 de marzo de 2006 tiene entrada en el Servicio de defensa de la competencia estatal denuncia formulada por la consejera delegada de Aníbal, S.L., contra la empresa concesionaria de la Estación sur de autobuses de Madrid, Esamsa, por supuestas conductas prohibidas por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia (en adelante, LDC), consistentes en negarle injustificadamente la adjudicación de una taquilla de venta de billetes, necesaria para la explotación de la línea internacional 02/2001 Santarem (Lisboa)-Madrid-París, para la que contaba con la correspondiente autorización administrativa, y la instalación de líneas telefónicas en el local 8 que la agencia de viajes Aníbal tours, S.A., posee en dicha estación de autobuses.

b) El 16 de marzo de 2006 se incoa el expediente sancionador núm. 627-2007 por el Servicio de defensa de la competencia y con fecha 24 de noviembre de 2006 el Servicio

de defensa de la competencia formula y notifica el pliego de concreción de hechos estimando que Esamsa ha incurrido en conducta tipificada por el art. 6.2 c) LDC. En dicho pliego se define el mercado relevante y considera que el mercado geográfico se reduciría a la estación correspondiente en función del recorrido de la línea de transporte, en este caso la Estación sur de autobuses.

c) El 17 de enero de 2007, el Servicio de defensa de la competencia, conforme a lo dispuesto en el art. 5.4 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia (en adelante, Ley 1/2002), solicita informe al Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, adjuntando copia del pliego de concreción de hechos. El 28 de febrero de 2007, el Servicio de defensa de la competencia eleva informe-propuesta al Tribunal de Defensa de la Competencia, en el que considera acreditada la realización de conductas prohibidas por el art. 6.2 c) LDC, de las que es responsable Esamsa. El 21 de mayo de 2007, el Tribunal de Defensa de la Competencia se dirige al Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid solicitando el informe preceptivo previsto en el art. 5.4 de la Ley 1/2002, acompañando copia del informe-propuesta emitido por el Servicio de defensa de la competencia, en el que se afirma literalmente: «De acuerdo con lo previsto en la LDC y en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, son competentes para instruir y resolver el presente expediente el Servicio de Defensa de la Competencia y el Tribunal de Defensa de la Competencia, por tratarse de una supuesta infracción de la LDC, que afecta a líneas de transporte de viajeros por carretera cuyo recorrido supera los límites de la Comunidad de Madrid».

d) El 29 de mayo de 2007 tiene entrada en el Tribunal de Defensa de la Competencia escrito del Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid comunicando la decisión de este último de reclamar la competencia para la instrucción y conocimiento del expediente sancionador 627-2007, Estación sur de autobuses. El 31 de mayo de 2007, el Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia adopta acuerdo por el que decide mantener la competencia estatal sobre el citado expediente, de conformidad con el art. 1 de la Ley 1/2002. La Junta consultiva en materia de conflictos prevista en la Ley 1/2002, aprobó un dictamen no vinculante determinando que la competencia para conocer de la denuncia presentada que ha dado lugar al expediente sancionador 627-2007, Estación sur de autobuses, corresponde al Estado.

e) El 26 de julio de 2007, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid acuerda requerir al Gobierno de la Nación para que anule el acuerdo de 31 de mayo de 2007 del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, por el que decide mantener la competencia estatal sobre el expediente 627-2007, Estación sur de autobuses. El 24 de agosto de 2007, el Consejo de Ministros aprueba un acuerdo por el que no se estima fundado y, por tanto, se rechaza el requerimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y se ordena dar traslado del mismo al órgano requirente en cumplimiento de lo previsto en el art. 63.4 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Recibida la mencionada contestación del Consejo de Ministros el día 3 de septiembre de 2007, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid acuerda con fecha 13 de septiembre de 2007 formalizar ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencia contra el Estado.

2. El objeto del presente conflicto positivo de competencia es el acuerdo de 31 de mayo de 2007, del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, por el que se decide mantener la competencia estatal sobre el expediente 627-2007, Estación sur de autobuses, por ser éste el acto que en este caso no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, afectando al ámbito de autonomía de la Comunidad de Madrid (arts. 61.1 y 63.1 LOTC).

Las alegaciones formuladas por el representante procesal de la Comunidad de Madrid, se sintetizan a continuación:

A falta de referencias expresas en los artículos 148 y 149 de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva 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, y de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de los arts. 38 y 131 y de las materias 11 y 13 del art. 149.1 CE. La articulación de las competencias estatales y autonómicas en esta materia debe entenderse y aplicarse conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, contenida fundamentalmente en la Sentencia 208/1999, de 11 de noviembre. En cumplimiento del mandato formulado por el Tribunal Constitucional en dicha Sentencia, se promulgó la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, en la que los apartados 1, 2 y 3 del art. 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, establecen los puntos o criterios de conexión que deslindan los ámbitos de la competencia ejecutiva de los órganos o autoridades de defensa de la competencia a nivel nacional.

El acuerdo objeto del conflicto vulnera el orden constitucional, estatutario y legal de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, afectando al ámbito de autonomía de la Comunidad de Madrid, por cuanto realiza una interpretación extensiva del canon de constitucionalidad establecido en materia de defensa de la competencia por la Sentencia 208/1999, de 11 de noviembre. Dicho canon atribuye al Estado todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional y, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de una Comunidad Autónoma. El tenor del acuerdo impugnado parece traslucir que éste va a ser el criterio general del Tribunal de Defensa de la Competencia en todos los supuestos análogos a éste, con lo cual la invasión competencial es más grave todavía.

Se argumenta que hasta ahora el criterio era el opuesto, y cita para corroborar esta afirmación, el dictamen de 23 de diciembre de 2005, de la Junta consultiva en materia de conflictos, relativo a la denuncia de Spanair, S.A., contra Aena al resolver la utilización de la nueva terminal 4 del aeropuerto de Madrid-Barajas, donde se afirmaba textualmente: «Tiene razón la CAM cuando se opone a una interpretación literal del Art. 1.1 [de la Ley 1/2002, de 21 de febrero]. El intérprete debe corregir su automatismo, exigiendo una causalidad adecuada entre el hecho causante y la producción del efecto perturbador en el mercado extraautonómico, así como una valoración de su importancia».

Considera evidente, en contra de lo sostenido por el Tribunal de Defensa de la Competencia en el acto impugnado, que el canon de constitucionalidad establecido en la Sentencia 208/1999 y plasmado en los apartados 1, 2 y 3 del art. 1 de la Ley 1/2002, impone la realización de al menos las siguientes operaciones para determinar la competencia estatal o autonómica: 1) delimitación del mercado relevante, tanto desde el punto de vista objetivo o material como geográfico, lo cual exige un análisis de carácter fundamentalmente económico; 2) dentro de dicha dimensión territorial del mercado relevante, determinación de la extensión de los efectos restrictivos de la conducta; 3) constatación del nexo causal entre la conducta y el efecto perturbador de dicho mercado; y 4 a) valoración de la importancia de los hechos. En el supuesto de autos, ni el Servicio de defensa de la competencia ni el Tribunal de Defensa de la Competencia han realizado estas operaciones básicas e imprescindibles. No ha existido ninguna labor de análisis jurídico o económico de la conducta negativa de la empresa Esamsa. No se ha determinado el mercado relevante, ni se ha determinado el alcance geográfico de los efectos de dicha conducta, ni se ha analizado el nexo causal, ni se ha valorado la importancia de los hechos. Simplemente, se ha sostenido apodócticamente que el carácter supraautonómico de la línea de transporte por carretera atrae la competencia estatal.

A continuación indica diversos hechos constatados en el pliego de concreción de hechos del informe-propuesta del Servicio de defensa de la competencia o averiguados por el Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid que pondrían de relieve la falta de rigor de la postura del Tribunal de Defensa de la Competencia. De las 62 taquillas para venta de billetes con que cuenta la Estación sur de autobuses, 58 son utilizadas por empresas de transporte de viajeros, de las cuales 15 son empresas de servicios discrecionales y 43 son empresas de líneas regulares nacionales o internacionales. De estas últimas, sólo 31 disponen de una o más taquillas; y de las 12 empresas restantes, 8 venden sus billetes a través de alguna de las que tienen asignada taquilla.

Finalmente, el juicio de relevancia de la conducta no ha existido. Concluye las alegaciones afirmando que, entender en la actualidad y en un país desarrollado como España que disponer de una taquilla para vender billetes dentro de una estación es una actividad instrumental imprescindible para la prestación del servicio de transporte de viajeros por carretera supone ignorar la realidad socioeconómica de una sociedad tecnológica en la que existen muchas otras modalidades de venta: internet, teléfono, cajeros automáticos o, simplemente, otros puntos de venta fuera de la estación. Y todo ello, sin tener en cuenta que en la práctica, Aníbal, S.L., pudo vender sus billetes en otras ubicaciones dentro de la propia estación distintas de las taquillas.

En definitiva se solicita la estimación del presente conflicto y que se declare que el citado acuerdo vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid y, por ello, se anule el referido acuerdo.

3. El Pleno del Tribunal mediante providencia de 24 de junio de 2008 acordó admitir a trámite el presente conflicto positivo de competencias, asimismo, de conformidad con el art. 10.2 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, decidió atribuir a la Sala Primera, que por turno objetivo le correspondía, el conocimiento del presente conflicto; acordó también dar traslado de la demanda al Gobierno de la Nación, al objeto de presentar alegaciones en el plazo de veinte días, y publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que tuvo lugar el día 8 de julio de 2008) y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid»; por último, se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por si ante la misma estuviera impugnado el acuerdo objeto del conflicto, para que, en su caso, se suspendiera el curso del proceso hasta la decisión de este Tribunal.

4. Por providencia de la Sala Primera de 8 de julio de 2008, se tuvo por personado al Abogado del Estado y se otorgó una prórroga de diez días, solicitada por la representación procesal del Estado en su escrito de personación de 7 de julio de 2008, del plazo para efectuar alegaciones. Mediante escrito de 3 de septiembre de 2008, don Antonio Hurtado Cejas, Procurador de los Tribunales y de Estación sur de autobuses, S.A., se personó en este proceso a los solos efectos de notificaciones y de estar al corriente del mismo. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional remitió providencia de 23 de julio de 2008 por la que, acusando recibo de lo solicitado por este Tribunal, acordaba la suspensión del procedimiento sobre el acuerdo objeto del presente conflicto.

5. Por escrito de 12 de septiembre de 2008 el Abogado del Estado formuló sus alegaciones. En su opinión, el conflicto se circunscribe a deslindar las competencias del Estado y de la Comunidad de Madrid sobre actos de ejecución de la legislación de defensa de la competencia. Después de recordar la doctrina del Tribunal (STC 208/1999, de 11 de noviembre, confirmada por otras posteriores, entre otras, las SSTC 124/2003, de 19 de junio, y la 157/2004, de 21 de septiembre), considera que es clara la delimitación que el Tribunal ha efectuado de las facultades ejecutivas en materia de defensa de la competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas: tales facultades corresponderán al Estado siempre que la práctica restrictiva pueda alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tal acto se realice en el territorio de una Comunidad Autónoma; por el contrario, la

facultad ejecutiva corresponderá a la Comunidad sólo cuando concurren dos circunstancias: que la práctica restrictiva tenga lugar en el territorio de la Comunidad y además que no tenga incidencia supraautonómica.

Así lo ha establecido el legislador en la Ley 1/2002 que no hace sino recoger la citada doctrina constitucional. A su juicio es evidente la incidencia supraautonómica de la conducta restrictiva de la competencia objeto del expediente sancionador 627-2007. Los argumentos de la parte recurrente de este proceso pueden resumirse, a su juicio, como sigue: 1) La interpretación del Estado de que todas las prácticas que puedan modificar o alterar la libre competencia en una línea de transporte internacional son competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia «constituye un criterio apriorístico, formal, reduccionista y excesivo»; 2) habría existido un cambio de criterio por parte de la Junta consultiva en materia de conflictos respecto del dictamen de 23 de diciembre de 2005, que aporta con la demanda; 3) la delimitación de las competencias Estado-Comunidad de Madrid exigiría la previa definición del mercado relevante y el grado de incidencia de la práctica en el mismo; 4) en un país desarrollado como España la existencia de taquillas físicas de venta de billetes en la estación no puede considerarse una «actividad instrumental imprescindible para la prestación del servicio de transporte de viajeros por carretera».

En opinión del Abogado del Estado, de la doctrina del Tribunal Constitucional resulta que la competencia ejecutiva corresponde al Estado siempre que la práctica restrictiva pueda alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque el acto se realice en el territorio de una Comunidad Autónoma. Pues bien, el acto presuntamente restrictivo de la competencia consiste en la no adjudicación por la empresa «Estación Sur de Autobuses» (Esamsa) a Aníbal, S.L., de una taquilla para la venta de billetes de la línea internacional Santarem (Lisboa)-Madrid-París «cuando las adjudicó a otras empresas de transporte de viajeros por carretera que la solicitaron e iniciaron su actividad en la Estación después de la denunciante». Es evidente, en su opinión, que la conducta de Esamsa denunciada, si produce efectos restrictivos, no puede ser sino en el ámbito geográfico de la línea regular de transporte de viajeros por carretera Santarem-Madrid-París para la que se solicita una taquilla (y otros servicios) de venta de billetes. La imposibilidad de vender billetes en la Estación sur de autobuses, en las mismas o similares condiciones que lo hacen sus competidores en esta línea regular, es susceptible de generar una situación de desventaja competitiva para Aníbal, S.L. Por supuesto esa desventaja competitiva se produciría en la explotación de una línea de transporte internacional y, por tanto, la práctica restrictiva tendría incidencia supraautonómica. Resulta, en definitiva, bastante obvio que la competencia controvertida corresponde al Estado.

Resalta la evidente importancia que para la actividad económica del transporte de viajeros tiene la venta de billetes que jurídicamente es el núcleo mismo de la actividad. Recuerda el Abogado del Estado que, en el transporte terrestre de personas, la carta de porte o billete (art. 352 del Código de comercio: CCom) constituye el título legal del contrato entre el porteador y el pasajero (art. 353 CCom). Es decir, mediante la venta del billete se documenta la perfección del contrato de transporte entre el pasajero y el transportista, realizándose el pago del precio por aquél y quedando aplazada la realización de la prestación a que se obliga el transportista en los términos que se establezca en el billete. Así, por el contenido del billete o carta de porte se «decidirán las contestaciones que ocurran» sobre la ejecución del contrato y su cumplimiento «sin admitir más excepciones que la de falsedad y error material en su redacción» (art. 353 CCom). Por tanto, si se considera que jurídicamente la actividad principal es la suscripción del contrato y la ejecución del transporte simplemente constituye la realización de una de sus prestaciones, parece evidente que la actuación de Esamsa obstructiva de la venta de billetes por parte de Aníbal, S.L., ha de afectar sustancialmente a la actividad de ésta de explotación de una línea internacional de transporte de personas.

En cuanto al argumento de que habría existido un cambio de criterio por parte de la Junta consultiva en materia de conflictos respecto del dictamen de 23 de diciembre de

2005 relativo a una denuncia de Spanair, S.A., contra Aena, recuerda que un órgano consultivo puede cambiar de criterio motivadamente, tal y como prevé el art. 54.1 c) de la Ley 30/1992, de 29 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común y que los informes de la Junta consultiva no son parámetro de la constitucionalidad de posteriores resoluciones de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma. Pero es que además, no parece que exista cambio alguno de criterio por parte de la Junta consultiva cuando en el informe de contraste aportado por la demanda también se declara la competencia del Estado para la tramitación del expediente en cuestión, sin duda dada la incidencia supraautonómica de la actuación restrictiva de la competencia.

En cuanto al concepto de mercado relevante, se remiten las alegaciones al acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de 31 de mayo de 2007 en el que se rechaza que la definición del mercado relevante deba tomarse en consideración para delimitar las competencias entre el Estado y la Comunidad de Madrid. El Tribunal de Defensa de la Competencia razona que «el art. 1.1 Ley 1/2002 (desde la óptica de la Administración General del Estado) y el art. 1.3 Ley 1/2002 (desde la óptica de las Comunidades Autónomas), fijan como punto de conexión que permite deslindar a qué Administración Pública corresponde la competencia ejecutiva respecto de una determinada conducta el hecho de que la misma altere o pueda alterar la 'libre competencia' en un ámbito geográfico inferior o superior al de una Comunidad Autónoma. En modo alguno se utiliza el concepto jurídico de mercado relevante, como tampoco lo hace el art. 4 de la Ley 6/2004 de creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, que afirma su competencia ejecutiva respecto de las conductas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia cuando las mismas sin afectar a un 'ámbito territorial' más amplio que el de la Comunidad de Madrid, puedan alterar 'la libre competencia' en el 'ámbito territorial' de ésta. Tampoco se refiere al mercado relevante el art. 48.2 de la Ley alemana de defensa de la competencia (en la que se inspiró el legislador de la Ley 1/2002) al establecer que la autoridad competente será la federal (*Bundeskartellamt*) cuando el efecto de la conducta restrictiva o discriminatoria o de la regla de competencia se extiende más allá del territorio de un *Land*». En efecto, el concepto de mercado relevante, tomado del Derecho comunitario, no es el que utiliza ni el Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la Constitución, ni la legislación española para deslindar las competencias en la materia que nos ocupa entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, concluye el acuerdo objeto de este conflicto que «aunque se puede admitir que el ámbito territorial de los efectos restrictivos constituye un indicio del mercado geográfico relevante, no es posible afirmar que en virtud del art. 1.1 y 2 de la Ley 1/2002, la 'delimitación' del mercado geográfico relevante ha adquirido en el Derecho español de defensa de la competencia una función de deslinde de la competencia ejecutiva de las distintas autoridades españolas de competencia, que es desconocida en el Ordenamiento comunitario de competencia y en las demás legislaciones nacionales de competencia de la Unión Europea».

Nada cabe añadir a un razonamiento tan claro, que, por otra parte, no resulta contestado en la demanda. En todo caso, recuerda que el Tribunal Constitucional ya ha declarado que el criterio de delimitación de las competencias Estado-Comunidades Autónomas es el de la trascendencia supraautonómica de la actuación restrictiva de la competencia.

En relación con el último razonamiento de la demanda que trata de restar importancia a la venta de billetes a través de una taquilla física en la propia estación «en un país desarrollado como España», dado que habría otros medios para realizar tal venta, reitera el representante procesal del Estado que para la prestación de una línea regular de transporte de viajeros por carretera, cualquier operador de transportes precisa disponer y planificar adecuadamente una serie de infraestructuras, entre las que la venta de billetes constituye una fase absolutamente necesaria y fundamental del proceso de producción del servicio de línea regular de viajeros por carretera. Para llevar a cabo esta actividad instrumental, en el ámbito del transporte terrestre de viajeros, es preciso contar con un

local abierto al público desde el que se hace visible la actividad y se venden los billetes de transporte. Un local abierto al público que, en este caso, necesariamente debe estar ubicado en las instalaciones de la Estación sur de autobuses de Madrid, pues el art. 2 de su reglamento de explotación (aprobado por la Dirección General de transportes de la Consejería de Obras Públicas Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid) obliga a concentrar en él todos los servicios de líneas regulares de transporte de viajeros que tengan su origen, parada o término en Madrid capital, entrando o saliendo de ella por la carretera de Extremadura, como es el caso de la línea Santarem-Madrid.

En definitiva, solicita el Abogado del Estado la desestimación del presente conflicto y la declaración de la competencia del Estado.

6. Mediante providencia de 16 de septiembre de 2008 se acordó tener por recibido el escrito de don Antonio Hurtado Cejas, Procurador de los Tribunales y de Estación sur de autobuses, S.A., y oír a las partes personadas por el término de diez días para que alegaran lo que estimase oportuno en cuanto a la solicitud del citado procurador. El Pleno, por Auto de 25 de noviembre de 2008, tras las alegaciones formuladas al efecto por el Letrado de la Comunidad de Madrid y del Abogado del Estado acordó denegar la personación solicitada por la empresa Estación sur de autobuses, S.A.

7. Por providencia de 12 de abril de 2012 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid contra el acuerdo del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de 31 de mayo de 2007, por el que se decide mantener la competencia estatal sobre el expediente 627-2007, Estación sur de autobuses.

Como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, el presente proceso trae causa de la denuncia presentada el 8 de marzo de 2006 por la empresa Aníbal, S.L., contra la empresa concesionaria de la Estación sur de autobuses de Madrid, Esamsa, por la realización por esta última de una práctica prohibida por el art. 6.2 c) de la entonces vigente Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia (hoy derogada por la Ley 15/2007, de 3 de julio), práctica consistente en la negativa injustificada a adjudicarle, en la mencionada estación, una taquilla de venta de billetes para la explotación de la línea internacional Santarem (Lisboa)-Madrid-París así como a instalar una línea telefónica en el local que dicha empresa posee en la misma estación de autobuses. Tramitado el correspondiente expediente por el Servicio de defensa de la competencia estatal y habiendo sido remitido al Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid en aplicación de lo previsto en 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, este último órgano reclamó la competencia para la instrucción y conocimiento del expediente sancionador incoado. Con posterioridad a dicha reclamación, el Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia estatal adoptó el día 31 de mayo de 2007 un acuerdo en el que decidió mantener su competencia sobre el citado expediente sancionador, acuerdo contra el que se dirige el presente conflicto.

El Letrado de la Comunidad de Madrid defiende que la competencia para la resolución del expediente citado corresponde al Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid y, por ello, solicita que este Tribunal Constitucional dicte Sentencia por la que estime el conflicto interpuesto y declare inconstitucional y nulo el mencionado acuerdo de 31 de mayo de 2007 del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia. Por su parte, el Abogado del Estado solicita la desestimación de la demanda y que se declare que la competencia controvertida corresponde al Estado.

2. Antes de comenzar nuestro examen debe considerarse la incidencia que pueda tener en el proceso el hecho de que, desde que se dictó el acuerdo de 31 de marzo de 2007 que suscita el presente conflicto positivo de competencia, la normativa que constituye el marco jurídico de la materia haya sido modificada.

a) En primer lugar, hay que analizar la incidencia de la modificación de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia y de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (modificada a su vez por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible).

Si bien la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia fue derogada por la vigente Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (ya en vigor en el momento de formalización del presente conflicto), debe señalarse que la conducta que se imputa a Esamsa (negativa injustificada a satisfacer la demanda de compra de productos o de prestación de servicios), prevista en el art. 6.2 c) de la norma derogada, viene recogida en idénticos términos en la norma vigente [art. 2.2 c)]. Asimismo, los cambios que la Ley 15/2007, de 3 de julio, ha establecido en cuanto a la creación de la nueva «Comisión Nacional de la Competencia» en sustitución del antiguo «Tribunal de Defensa de la Competencia» (art. 12 y disposición adicional sexta) no han supuesto un cambio sustancial en el objeto de la controversia ya que el ámbito de actuación de la citada Comisión –al igual que ocurría con el antiguo Tribunal– alcanza a todo el territorio nacional, con remisión expresa a la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia. En cuanto a las modificaciones que la Ley 15/2007 de defensa de la competencia ha introducido en la mencionada Ley 1/2002, de 21 de febrero, cabe señalar que, por un lado, las referencias al Tribunal de Defensa de la Competencia y al Servicio de defensa de la competencia se deben entender hechas a la Comisión nacional de la competencia y a la Dirección de investigación, respectivamente (disposición adicional quinta), y, por otro, las restantes modificaciones de distintos apartados del artículo cinco no aportan modificaciones relevantes para el presente conflicto.

b) En segundo lugar, hay que considerar que la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, en su artículo 9, ha suprimido el Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid. No obstante, el apartado 2 del mismo precepto dispone que «el ejercicio de las competencias en materia de defensa de la competencia en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid será asumido por la Consejería competente en materia de comercio interior». Esta alteración organizativa no afecta, en consecuencia, a la titularidad autonómica de la competencia en materia de defensa de la competencia en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid que se reivindica en el presente conflicto de competencias.

De lo anterior se deduce que el conflicto de competencias promovido en este proceso constitucional se mantiene vivo y en los exactos términos en que se suscitó.

3. Para la adecuada resolución del presente conflicto positivo de competencia hemos de determinar el encuadramiento de la cuestión debatida en la materia correspondiente del sistema de distribución de competencias recogido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. La cuestión versa, sin duda, sobre la ejecución o aplicación singular de la legislación de defensa de la competencia.

Si bien la Constitución no prevé expresamente la competencia del Estado en materia de defensa de la competencia, la jurisprudencia de este Tribunal la ha encuadrado dentro de las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE). Conviene recordar a continuación lo que señalamos en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6, a propósito del encuadre competencial de la materia «defensa de la competencia» y del alcance del título competencial que ostenta el Estado al respecto:

«... la defensa de la competencia constituye, a la vez, un presupuesto y un límite necesario de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, reconocida en el art. 38 C.E. Como dijimos en la tan citada STC 88/1986, 'el reconocimiento de la economía de mercado por la Constitución, como marco obligado de la libertad de empresa, y el compromiso de proteger el ejercicio de ésta –artículo 38, inciso segundo– por parte de los poderes públicos supone la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales. Y una de las actuaciones que pueden resultar necesarias es la consistente en evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre empresas, apareciendo así la defensa de la competencia como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de Empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste' (fundamento jurídico 4).

Desde esta perspectiva, se halla naturalmente relacionada con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia, que tantas veces hemos subrayado, de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) (SSTC 96/1984, fundamento jurídico 3; 64/1990, fundamento jurídico 10, y 118/1996, fundamento jurídico 7): sin 'la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1 CE)... no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone' (STC 64/1990, fundamento jurídico 3). Parece, pues, innecesario destacar el carácter básico que, desde la competencia estatal ex art. 149.1.13, reviste cuanto a la defensa de la competencia se refiere, pues nos hallamos ante un elemento definitorio del mercado. De modo que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes...

Además, el Estado, en virtud de sus competencias normativas, puede y debe articular los mecanismos de coordinación que garanticen la uniformidad de la disciplina de la competencia en todo el mercado nacional y, desde luego, establecer los criterios de conexión pertinentes, siempre que resulten constitucional y estatutariamente correctos (STC 243/1994, fundamento jurídico 3) y los imprescindibles mecanismos de colaboración e información recíproca (SSTC 100/1991, fundamento jurídico 5; 236/1991, fundamento jurídico 6; 243/1994, fundamento jurídico 7; y 196/1997, fundamento jurídico 11).»

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone sobre esta materia en el art. 26.3.1 lo siguiente: «De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en las materias 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en las siguientes materias: ... 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».

4. El objeto del presente conflicto positivo de competencia se circunscribe a deslindar las competencias del Estado y de la Comunidad de Madrid en relación con un preciso acto de ejecución de la legislación de defensa de la competencia: la instrucción y la resolución del expediente sancionador relativo a una concreta actuación restrictiva de la libre competencia. En efecto, la cuestión que debemos resolver estriba exclusivamente

en determinar si la resolución de la denuncia sobre la actuación imputada a la concesionaria de la Estación sur de autobuses de Madrid (Esamsa) pertenece a la competencia ejecutiva de la Comunidad de Madrid, como sostiene la demanda, o a la competencia ejecutiva del Estado, como afirma el Abogado del Estado. Como se ha indicado anteriormente, la actuación imputada a Esamsa consistió exclusivamente en la negativa injustificada a adjudicar a Aníbal, S.L., una taquilla de venta de billetes, necesaria para la explotación de la línea internacional Santarem (Lisboa)-Madrid-París y para la que contaba con la correspondiente autorización administrativa, así como la negativa a facilitar una línea telefónica a la agencia de viajes Aníbal tours, S.A., constituida por la misma empresa, ubicada en un local de negocio sito en la mencionada estación. En cambio, ni la denunciante ni las partes en este proceso constitucional han alegado que la práctica restrictiva de la competencia incluyera la negativa injustificada a prestar otros servicios propios de las estaciones de autobuses, como es la bajada o recogida de viajeros o la venta de billetes a través de taquillas ajenas o locales de negocio ubicados dentro del recinto de la estación.

5. Una vez delimitado el objeto del conflicto, debemos precisar que el canon para enjuiciar el presente conflicto viene conformado por la Constitución, por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y por nuestra jurisprudencia, en particular la ya mencionada STC 208/1999. Habiéndonos ya referido a lo que señalan la Constitución y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid sobre esta materia con objeto de establecer el encuadre material, procede ahora que recordemos lo que señalamos específicamente en la STC 208/1999 respecto al ámbito territorial de las competencias ejecutivas autonómicas en la materia:

«La competencia ejecutiva que, en materia de defensa de la competencia, cabe atribuir a las Comunidades Autónomas, en virtud de la asunción de comercio interior se halla, pues, limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio y que no afecten al mercado supracomunitario. De modo que no sólo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado con transcendencia extracomunitaria habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actuaciones se realicen en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas recurrentes; pero, con esas limitaciones, la competencia ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos, no puede resultar enervada por la legislación del Estado.» (FJ 6)

«...el precepto desconoce que, si se trata de actos realizados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma y que carezcan de transcendencia sobre el mercado supraautonómico, la competencia ejecutiva, desde la perspectiva constitucional y estatutaria corresponde a las Comunidades Autónomas recurrentes.» (FJ 7)

De la STC 208/1999 (FFJJ 6 y 7), confirmada posteriormente por las SSTC 12/2003, de 19 de junio, y 157/2004, de 23 de septiembre, se desprende por tanto que, como alega el Abogado del Estado, las facultades en materia de defensa de la competencia corresponden al Estado siempre que la práctica restrictiva pueda alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tal acto se realice en el territorio de una Comunidad Autónoma; y, que, por el contrario, la facultad ejecutiva corresponde a la Comunidad Autónoma sólo cuando concurren dos circunstancias: que la práctica restrictiva tenga lugar en el territorio de la Comunidad y, además, que «no afecte al mercado supraautonómico» o no tenga «transcendencia sobre el mercado supraautonómico». En el presente caso resulta incontrovertido que la práctica restrictiva tuvo lugar en el territorio de la Comunidad Autónoma que plantea el conflicto, por lo que la disputa se centra en la segunda

circunstancia mencionada, esto es, en la determinación de si la conducta imputada a Esamsa tiene o no trascendencia supraautonómica.

6. En aplicación de la doctrina recogida en la STC 208/1999, debemos desestimar el presente conflicto positivo de competencia, y declarar que el Tribunal de Defensa de la Competencia era el órgano competente para decidir el expediente sancionador núm. 626-2007.

En efecto, la actuación imputada a Esamsa –negativa injustificada de la adjudicación de una taquilla de venta de billetes a Aníbal, S.L., necesaria para la explotación de la línea internacional Santarem (Lisboa)-Madrid-París, para la que esta empresa contaba con la correspondiente autorización administrativa– trasciende el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Madrid. De acuerdo con lo manifestado por el Abogado del Estado, si la conducta imputada a Esamsa fuera merecedora de reproche por producir efectos restrictivos a la competencia empresarial, dichos efectos no podrían dejar de trascender al ámbito geográfico de la comunidad de Madrid. Al tratarse de aspectos relacionados con una línea regular de transporte de viajeros por carretera de carácter internacional con parada en Madrid la decisión sobre la denegación de la taquilla solicitada y de otros servicios tiene consecuencias no sólo en el territorio de la Comunidad de Madrid, sino también en el mercado supraautonómico de transporte de viajeros.

Con independencia de la importancia en términos de negocio de la venta de billetes en taquilla en la estación de autobuses, importancia que la parte recurrente pone en duda como consecuencia de los múltiples medios que en la actualidad permiten la adquisición de títulos de transporte de viajeros por carretera, en la resolución del presente conflicto nada aporta la mayor o menor relevancia de la disponibilidad de una taquilla, decisión que interesa, en su caso, para resolver el problema de fondo, ajeno a la identificación del órgano competente desde la perspectiva constitucional. Lo relevante es que la imposibilidad de vender billetes en la Estación sur de autobuses en las mismas o similares condiciones que lo hacen sus competidores en esta línea regular, puede ser susceptible de vulnerar la libre competencia entre empresas y generar una situación de desventaja competitiva para Aníbal, S.L., que desarrolla su actividad no sólo el territorio de la Comunidad de Madrid sino también fuera dicho ámbito. Por lo que la decisión material sobre la práctica imputada a Esamsa corresponde al Tribunal de Defensa de la Competencia, ya que la hipotética desventaja competitiva se produciría en la explotación de una línea de transporte internacional y, por tanto, la práctica restrictiva tendría incidencia supraautonómica.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra el acuerdo de 31 de mayo de 2007 del Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciséis de abril de dos mil doce.–Pascual Sala Sánchez.–Javier Delgado Barrio.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Adela Asua Batarrita.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 7601-2007

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, expreso, con pleno respeto, mi discrepancia con el fallo y la

fundamentación jurídica de la Sentencia, pese a que como ponente de la misma y, en dicha condición, recojo en ella la posición sustentada por la mayoría de los Magistrados que componen la Sala.

En mi opinión, en virtud de los argumentos que reflejé en la primera ponencia presentada, que defendí en la deliberación de la Sala y que expongo a continuación, el conflicto positivo de competencia debió de ser estimado.

El presente conflicto positivo de competencia constituye el primero que se suscita desde nuestra STC 208/1999, de 11 de noviembre, y desde la aprobación por el legislador estatal de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, de coordinación de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia a propósito de la interpretación y aplicación de los criterios determinantes de la competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas en dicha materia. La clave de la resolución del conflicto residía entonces en el significado del término «afectación» o «trascendencia» sobre el mercado supraautonómico, criterios determinantes de la titularidad estatal de las competencias ejecutivas en la materia, que efectivamente fueron establecidos por la STC 208/1999, en sus fundamentos jurídicos 6 y 7. En mi opinión, la resolución del presente conflicto requiere precisar previamente el significado de ambos conceptos en el contexto concreto que aquí se afronta, pues las partes contraponen interpretaciones divergentes sobre la naturaleza y el alcance de los efectos que determinan la competencia ejecutiva estatal. Por ello, resulta obligado, a mi entender, efectuar una matización que complete aquella doctrina sentada en la STC 208/1999 que quedó plasmada en los términos generales propios del control abstracto de constitucionalidad.

1. A mi juicio, el reconocimiento al Estado de la competencia ejecutiva sobre prácticas anticompetitivas que tienen lugar exclusivamente en una Comunidad Autónoma se fundamenta en la posibilidad de que tales prácticas anticompetitivas «menoscaben», «perjudiquen» e «influyan desfavorablemente» *en las condiciones de la competencia* en un ámbito geográfico superior al autonómico. De ello cabe deducir que los efectos necesarios para considerar que la competencia ejecutiva sobre una concreta actuación restrictiva de la competencia que tiene lugar en una Comunidad Autónoma deba desplazarse de los órganos competentes de dicha Comunidad a los órganos estatales, tienen que ser en sí significativos así como idóneos para afectar a la competencia en un ámbito supraautonómico. Sin una mínima intensidad y sin la idoneidad necesaria de los efectos supraautonómicos suscitados por una práctica restrictiva o vulneradora de la competencia para afectar a la libre competencia en el mercado supraautonómico no puede apreciarse una conexión adecuada entre dichos efectos y la competencia ejecutiva del Estado. De otra forma sería imposible excluir *a priori* que una actuación restrictiva de la competencia realizada en el territorio de una Comunidad Autónoma no produzca algún tipo de efectos reflejos que se proyecten fuera de dicho territorio, pues, como ya señalamos en fecha temprana (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1) y hemos recordado recientemente (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 63; y 194/2011, de 13 de diciembre, FJ 5), «la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos»: en efecto, la propia realidad de la unidad del mercado nacional impide concebir los territorios de las Comunidades Autónomas como ámbitos o mercados autónomos, insensibles e impermeables a lo que ocurra fuera de ellos, que sería el presupuesto lógico para poder excluir con certeza la trascendencia supraautonómica de toda práctica restrictiva de la competencia que se realice en una determinada Comunidad Autónoma, pero que no sería, obviamente, una situación acorde con los principios y valores que emanan del texto constitucional. Por ello, la consideración de que cualesquiera efectos, aun irrelevantes o inidóneos para alterar la libre competencia en el mercado supraautonómico, determinan el desplazamiento automático al Estado de la competencia ejecutiva sobre una conducta restrictiva de la libre competencia realizada en una determinada Comunidad Autónoma, constituye a mi juicio una interpretación no acomodada al orden constitucional de competencias pues conduce al vaciamiento de las competencias ejecutivas que la Constitución y los Estatutos de Autonomía reconocen a las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la Sentencia considera en su fundamento jurídico 6 que para entender afectado el mercado supraautonómico basta con atender al hecho de que la actividad del afectado por la práctica anticompetitiva –negativa injustificada a la adjudicación de una taquilla de venta de billetes en una estación de autobuses– consista en la explotación de una línea internacional regular de transporte de viajeros. De esta forma la Sentencia asume el automatismo en el desplazamiento al Estado de la competencia ejecutiva sobre una conducta cuyos efectos sobre el mercado supraautonómico presupone pero no concreta y, lo que es más importante, tampoco valora desde la perspectiva del Derecho de la competencia que es aquí relevante para efectuar la delimitación competencial. Con ello se consagra una especie de presunción *iuris et de iure* de la titularidad estatal de la competencia ejecutiva, que exige a los órganos estatales tanto de la concreción de los efectos supraautonómicos que se consideran producidos, como de su valoración. El presente supuesto ilustra con claridad el riesgo antes señalado de vaciamiento competencial que puede derivar de una aplicación no matizada de la cláusula de la «afectación en un ámbito supraautonómico»: al amparo de esa interpretación los órganos estatales de defensa de la competencia podrían extender de forma automática su competencia ejecutiva a la instrucción y resolución de la negativa injustificada a satisfacer la solicitud de servicios por cualquiera de las estaciones de autobuses del territorio del Estado así como por cualquiera de las empresas que explotan otros tipos de mercados plataforma (p. ej., recintos feriales, mercados mayoristas de alimentos frescos, etc.), por el simple dato de que quien ve denegada la satisfacción del servicio solicitado desarrolla su actividad en un ámbito supraautonómico.

Si, por el contrario, se quiere evitar el referido automatismo, la determinación de la «afectación» o «trascendencia sobre el mercado supraautonómico» de una práctica anticompetitiva, a los efectos de la delimitación de las competencias ejecutivas sobre dicha actuación, no puede prescindir cabalmente de la previa identificación del mercado que se considera perturbado así como de la valoración de los efectos producidos sobre dicho mercado. Lo que no significa que, a los efectos de la delimitación de las competencias ejecutivas sobre una actuación anticompetitiva, deba efectuarse un examen completo y acabado del mercado relevante, lo que es función propia del órgano que debe instruir y resolver el expediente. Pero cuando menos debe existir una consideración del mercado relevante que se considera afectado y una valoración de los efectos producidos sobre dicho mercado, mínimamente razonadas, sobre cuya base cada entidad fundamente la asunción o el rechazo de su competencia ejecutiva a fin de poder resolver el expediente correspondiente. Esto es lo que ocurre en el presente caso, pues, como se desprende de sus alegaciones, las dos partes en conflicto parten explícita o implícitamente de una determinada concepción del mercado geográfico y de producto relevante y de una valoración de los efectos producidos, y en dicha concepción y valoración, respectivamente, fundamentan luego la asunción como propia de la competencia ejecutiva correspondiente.

2. A los efectos de determinar el mercado de producto relevante y el ámbito geográfico afectado y, por consiguiente, la autoridad competente, hay que partir de la naturaleza de la práctica anticompetitiva sobre cuyo conocimiento disputan las partes del presente conflicto. La actuación imputada a Esamsa constituye un supuesto de abuso de posición de dominio tipificado en el art. 2.2 c) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia: la negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios. Así se desprende también de la resolución de 31 de marzo de 2008 de la Comisión Nacional de la Competencia (sucesora del Tribunal de Defensa de la Competencia autor del acuerdo que suscita el presente conflicto), que puso fin al expediente núm. 627-2007 incoado tras la denuncia de Aníbal, S.L. En efecto, como la empresa Esamsa gestiona un concreto servicio público –la Estación sur de autobuses de Madrid– en régimen de concesión, por definición ostenta una posición de dominio absoluto en el concreto mercado de los servicios de estaciones de autobús establecido en aquella estación. Pues bien, la posición de dominio cuyo abuso se reprocha a la empresa en la denuncia presentada no se extiende más allá de la concreta estación de

autobuses que gestiona, pues ése es y no otro el objeto del contrato de concesión del que ha sido adjudicataria; y ni siquiera se extiende a todos los servicios de estaciones de autobuses de la Comunidad de Madrid, pues en esta Comunidad existe una segunda estación de autobuses gestionada por otra empresa. El abuso se produce, en suma, en el mercado de los servicios ofrecidos por las estaciones de autobuses (taquillas de venta, información de horarios, dársenas, etc.) en una de las dos estaciones establecidas en Madrid para el transporte de viajeros por carretera.

Asimismo conviene subrayar que la actuación imputada a Esamsa no supone la exclusión plena en el acceso de Aníbal, S.L., a los servicios de la estación de autobuses, pues a esta empresa se le ha permitido dejar y recoger viajeros en dicha estación y ha podido vender billetes en la propia estación, si bien en condiciones ciertamente irregulares, a través de taquillas ajenas, sin perjuicio de los que haya podido vender a través de otros medios (teléfono, servicios en línea, etc.). También cabe destacar que no consta que la empresa que denuncia la práctica restrictiva haya sufrido obstrucción adicional alguna en otros puntos de la línea de autobús que explota.

De lo anterior se desprende que los efectos constatables de la actuación imputada a Esamsa se producen en la Comunidad de Madrid, en cuanto que éste es el lugar en el que se produce la conducta vulneradora de la competencia y en cuanto que dicha conducta interfiere en el pleno acceso a los servicios que la empresa denunciante solicitó en la Estación sur de autobuses de Madrid. La cuestión es si los efectos derivados de la práctica anticompetitiva se limitan al ámbito autonómico o se extienden más allá, afectando a la libre competencia en el mercado supraautonómico. El Abogado del Estado estima que la actuación denunciada constituyó una desventaja competitiva para la empresa denunciante, que redundó en que las condiciones en las que tuvo que explotar la línea de transporte fueron peores que las de sus competidores que sí dispusieron de taquilla propia en la estación de autobuses, de forma que la práctica restrictiva, al afectar a las condiciones de competencia entre las empresas que explotan líneas regulares de transporte de viajeros por carretera que cubren el mismo recorrido, sí tuvo trascendencia supraautonómica.

Es cierto que una desventaja competitiva suficientemente intensa producida en el mercado auxiliar o instrumental de las estaciones de autobuses puede proyectarse también sobre el mercado principal de servicios de transporte de viajeros por carretera al que aquél sirve. Pero cualquier incidencia en las *condiciones de explotación* de la línea regular de transporte por la empresa denunciante no equivale de por sí a una alteración perceptible de las *condiciones de la libre competencia* en el mercado del transporte de viajeros por carretera de la línea de referencia.

A partir de los datos aportados en el presente proceso constitucional por las partes no cabe apreciar en las circunstancias concretas del caso que la negativa injustificada a adjudicar una taquilla de venta de billetes en una estación de autobuses constituya una afectación suficientemente significativa de la libre competencia en un ámbito supraautonómico que justifique el desplazamiento de la competencia ejecutiva que, en principio, corresponde a la Comunidad Autónoma. Esta conclusión se fundamenta en la consideración de las siguientes circunstancias del caso.

En primer lugar, la práctica restrictiva denunciada no ha afectado al acceso a las concesiones de transporte regular de viajeros por carretera, mercado que sí posee una indudable dimensión supraautonómica. En segundo lugar, el servicio de transporte de viajeros por carretera en la línea regular Lisboa-Madrid (único tramo explotado por la denunciante) era prestado por otros tres operadores más, por lo que las condiciones de la libre competencia estaban ampliamente garantizadas en la línea regular gracias a esos tres operadores, de forma que la concreta práctica denunciada por el cuarto operador no ha podido tener un impacto significativo o perceptible en las condiciones de la libre competencia de la citada línea. Por último, mientras duró la práctica denunciada, no se impidió a la empresa denunciante explotar la línea de transporte de viajeros de carretera de la que es titular en los términos de la concesión adjudicada. La interferencia en la libre competencia se ha localizado en una de las dos estaciones de autobuses de una

Comunidad Autónoma, y aún con respecto a dicha estación no se le ha imposibilitado el acceso a los servicios de la estación que son esenciales para poder explotar la línea, como es la recogida o bajada de viajeros, ni tampoco plenamente la venta de billetes, pues ha podido efectuar la venta a través de taquillas ajenas y de locales de negocio ubicados dentro de la propia estación.

En atención a las circunstancias expuestas, procedía estimar el conflicto positivo de competencia reconociendo que eran los órganos dependientes de la Comunidad Autónoma de Madrid quienes debían instruir y resolver sobre el expediente sancionador núm. 627-2007 incoado contra la empresa concesionaria de la Estación Sur de Autobuses de Madrid.

Dado que la competencia ejecutiva sobre la actuación imputada a Esamsa ya fue ejercida por la Comisión nacional de la competencia por resolución de 31 de marzo de 2008, nuestro pronunciamiento debió de limitarse a declarar la titularidad de la competencia controvertida a favor de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Madrid, a dieciséis de abril de dos mil doce.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.