



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

**Exp: Q20/828/09**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**  
**202000006035**  
**OCT 2020**  
**REGISTRO DE SALIDA**

**Sra. Consejera de Ciudadanía y  
Derechos Sociales**  
dgri@aragon.es

## **I.- HECHOS**

**Primero.** - Tuvo entrada en esta Institución un escrito que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, al que ruego haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

**Segundo.** - En el referido escrito se aludía a lo siguiente:

*“El 15 de octubre de 2019, desde la U. se presentó una reclamación ante la Sección de Consumo del Servicio Provincial de Ciudadanía y Servicios Sociales de Zaragoza, del Gobierno de Aragón al detectar una práctica comercial realizada por la empresa V., que podía ser susceptible de infracción administrativa.*

*En síntesis, se indicaba que la empresa V., estaba realizando ofertas comerciales a consumidores, que tras su aceptación no eran respetadas. El precio ofertado y aceptado por el cliente no era respetado y la empresa, de manera unilateral aplicaba un precio diferente, más elevado. Para ello, se aportaron contratos y facturas de varios asociados, afectados por esta práctica comercial, así como documentación de las labores de mediación*

1/11

*realizadas por la asociación. Se aportó también documentos de adhesión, firmados por asociados a la denuncia planteada.*

*En escrito fechado el 24 de febrero de 2020, recibimos una comunicación del Servicio Provincial de Ciudadanía y Derechos Sociales en el que daban traslado de las alegaciones de la empresa denunciada que, entre otras consideraciones, solicitaba que determinada información aportada por la empresa fuera tratada como información confidencial, de acuerdo con la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 9/2004, General de Telecomunicaciones, e indicaban que se iba a valorar la apertura de expediente sancionador. En este nuevo procedimiento, advertían que la asociación no tenía la condición de interesado.*

*El 4 de marzo de 2020 se presentó un escrito, manifestando disconformidad con no ser considerados interesados en el expediente sancionador.*

*Ante la falta de respuesta, el 22 de abril de 2020, se solicitó información del estado de tramitación del expediente y se pidió traslado de la información remitida por la empresa, al considerar que dado el Servicio Provincial de Ciudadanía y Derecho Sociales no era una autoridad nacional de reglamentación, conforme al artículo 68 de la Ley 9/2004, oponiéndose a la solicitud del tratamiento de determinada información como confidencial.*

*En escrito fechado el 9 de junio se comunicó que la asociación no tiene la consideración de interesado en el expediente sancionador, con lo que se manifiesta disconformidad”.*

**Tercero.** - Una vez examinado el citado escrito, se acordó admitirlo a supervisión y dirigirnos al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la misma.

*“El Servicio Provincial de Ciudadanía y Derechos Sociales de Zaragoza recibe un escrito por parte de la citada asociación que motiva la actuación de la administración remitiéndose un escrito informativo, de fecha de registro de salida 25 de febrero de 2020, al reclamante e informándole del resultado de las actuaciones. Una vez finalizadas las mismas, se intuye que pueda haber una infracción administrativa, no necesariamente relacionada*



*con los hechos expuestos, por lo que la unidad de procedimiento efectuó una valoración y, acordó el inicio de un expediente sancionador; acción de oficio en la que el único interesado es el sujeto expedientado.*

*Con fechas 4 de marzo y 27 de abril 2020, la mencionada asociación manifiesta su disconformidad con la información recibida solicitando ser parte interesada en el procedimiento.*

*En referencia a los mismos, esta Dirección General, le remitió el siguiente escrito cuyo texto se reproduce a continuación:*

*Con fecha 27 de abril de 2020 tuvo entrada en el Registro Electrónico General de Aragón, escrito dirigido por esa asociación al Servicio Provincial de Ciudadanía y Derechos Sociales de Zaragoza, en relación con la denuncia referida solicitando lo siguiente:*

*Primero. - Información sobre el estado de tramitación del procedimiento y sobre la solicitud de ser parte interesada. Así como que se nos dé traslado de toda la documentación que se incluya en el expediente inicial o en el nuevo procedimiento iniciado*

*Segundo. - Que las respuestas a este expediente o los que se deriven del mismo se nos remitan por vía telemática, a través del Servicio de Notificaciones Electrónicas del Gobierno de Aragón.*

*Al respecto debemos indicar que nos reiteramos en la información que se les trasladó mediante comunicación de fecha de registro de salida 25 de febrero de 2020, indicándoles que esa asociación no tiene condición de interesado de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas “La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento”.*

*Por otro lado, se les hace saber que el expediente se inició el pasado día 9 de junio, una vez finalizados los plazos de suspensión decretados.*

*Por nuestra parte queremos manifestar una vez más nuestra intención de colaborar con esa Institución; si bien queremos reiterar nuevamente que la Ley no prevé que un denunciante, ya no entramos en los casos de reclamantes que se presentan con más frecuencia, sea considerado*

*obligatoriamente como parte interesada en un procedimiento de oficio dirigido contra un tercero.”*

**Cuarto.** - Una vez examinada la respuesta remitida desde ese organismo a la petición de información que se le hizo desde esta Institución, se constató que resultaba preciso ampliar algunos aspectos de la misma para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente, interesando, en particular, lo siguiente:

*“En concreto, como se ha puesto de manifiesto en alguna ocasión, se debe valorar en cada caso si concurre un interés legítimo del denunciante para otorgarle los derechos inherentes a cualquier interesado en el marco del procedimiento sancionador, aplicando a tal efecto la jurisprudencia relativa al “denunciante cualificado” y asumiendo que el interés legítimo alegado por el denunciante no necesariamente ha de vincularse con la posibilidad de obtener una reparación por los daños y perjuicios, sino que puede concretarse en el beneficio derivado de la adopción de medidas correctoras, como puede ser el cese en la conducta infractora que le perjudica.*

*Además, se viene demandando desde hace algún tiempo que las asociaciones de consumidores y usuarios, cuando actúan en defensa de los intereses difusos de las personas consumidoras, deben ser consideradas como interesados en un procedimiento administrativo sancionador siempre que resulte acreditado que tales intereses pueden quedar afectados por la decisión administrativa que se adopte en dicho procedimiento.*

*Por ello, le agradecería que me indicara si podrían reconsiderar su inicial postura y considerar a la asociación parte interesada en el procedimiento.”*

**Quinto.** - En atención a este nuevo requerimiento, se nos señala lo siguiente:

*“Que el expediente que da origen a este asunto se ciñe a la relación contractual entre una persona consumidora y una empresa de telefonía, por lo que no consideramos que la mencionada asociación tenga un derecho subjetivo o interés legítimo sobre el procedimiento que fundamente su participación como interesado en el mismo y en ese sentido pueda hacer*



*valer sus derechos como tal durante la tramitación del expediente sancionador. En ese marco, la imposición de la sanción no afecta a su ámbito personal o patrimonial por atribuirles una ventaja o beneficio.*

*Nos reiteramos en lo manifestado en el escrito anterior, indicándoles que esa asociación no tiene condición de interesado de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 62.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas “La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento”.*

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Primera.** - El Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales considera que la Asociación de Consumidores de Aragón no tiene un derecho subjetivo o interés legítimo sobre el procedimiento, por lo que no le otorga la condición de interesado en dicho procedimiento.

La Unión de Consumidores que interpuso la reclamación actúa en nombre y representación de varios clientes afectados por un conflicto en materia de consumo. Dicha representación encuentra su fundamento en los Estatutos de la Unión de Consumidores de Aragón y en el artículo 24.1 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, en virtud de cual las asociaciones de consumidores y usuarios, constituidas conforme a lo previsto en su Título I y en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, representan los intereses de la asociación, los de sus asociados y también los intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores.

Del mismo modo, el artículo 48. 1 de la ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón, establece que “...se consideran asociaciones de consumidores y usuarios aquéllas sin ánimo de lucro cuyo objeto social, determinado en sus propios estatutos, sea la defensa, información, educación, formación, asistencia y representación de sus asociados como consumidores, así como la defensa de los intereses colectivos de los ciudadanos en cuanto a su condición de

*consumidores en general*". Reconociéndoles, por tanto, legitimación para actuar en nombre y representación para de los intereses de los consumidores y usuarios. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 73/2004, de 22 de abril de 2004, reconoce legitimación activa de una asociación de consumidores para defender a sus miembros, en un contencioso tributario que afectaba a sus intereses como consumidores o usuarios.

En el mismo sentido, la dictada por el mismo Tribunal en Sentencia 217/2007, de 8 de octubre de 2007, que establece en una de sus consideraciones jurídicas que *"en concordancia con lo expuesto no puede dejar de recordarse que este Tribunal, al abordar el problema de la legitimación activa de las asociaciones de consumidores y usuarios para defender en un proceso los derechos e intereses de sus asociados, ha reconocido expresamente que esa legitimación se ostenta no sólo cuando la asociación ejerce acciones en defensa de los derechos o intereses generales, colectivos o difusos, de sus asociados, sino también cuando la asociación actúa en defensa de un asociado concreto, siempre que la controversia afecta a los derechos e intereses del asociado en su condición de consumidor o usuario (SSTC ,\_73/2004de 22 de abril, FFJJ 4 y 5; y 219/2005, de 12 de septiembre, FFJJ 2 y 3)."*

En línea con lo expresado por el Defensor del Pueblo tras el estudio de la queja nº 15014882, que recoge también las consideraciones de otras defensorías autonómicas, debería estudiarse la posibilidad de considerar a la Asociación de Consumidores de Aragón interesada en el procedimiento sancionador que pudiera eventualmente incoarse, siempre y cuando su inicio sea a consecuencia de las actuaciones denunciadas.

**Segunda.-** La postura mantenida por Departamento competente podría basarse en un criterio que no diferencia entre la figura del denunciante simple (aquel que se limita a poner en conocimiento de la Administración unos hechos presuntamente constitutivos de infracción, que en ningún caso tiene la condición de interesado) y del denunciante cualificado, el cual tiene un interés directo en la resolución que finalmente ponga fin al procedimiento sancionador, normalmente para poder



reaccionar en caso de que considere que se ha producido una aplicación defectuosa de la norma.

Es cierto que, según el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia, el denunciante, aunque tenga reconocida cierta intervención en el procedimiento que su denuncia provoque (notificación de su incoación y de la resolución que se dicte), no por ello se constituye en parte. En principio, el denunciante de una supuesta infracción que da lugar a un procedimiento administrativo sancionador no se convierte en titular de ningún derecho subjetivo, ni pone en juego un interés personal o legítimo, como exige el artículo 4.1 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que hubiera de encontrar satisfacción adecuada, traducida en algún beneficio o ventaja en su esfera jurídica, puesto que se limita a comunicar a la Administración un proceder que considera irregular, a fin de que ponga de oficio en marcha su actividad investigadora y sancionadora.

Si la Administración decide incoar un procedimiento sancionador, este es concluido mediante una resolución sancionadora o de sobreseimiento, sin otras declaraciones y menos aún de reconocimientos de situaciones individualizadas en favor de personas ajenas al fin perseguido. Por tanto, como norma general, las posibilidades de actuación del particular ante la autoridad administrativa titular de la potestad sancionadora o disciplinaria se agotan en la denuncia de la infracción cometida.

Ahora bien, podría existir una excepción que se deduce del artículo 4.1 apartados b) y c), de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de los fundamentos que sobre este asunto contiene la jurisprudencia. Esta excepción se produce cuando una persona física o jurídica es la perjudicada por la conducta presuntamente infractora y denuncia esta, o bien siendo la perjudicada, sin ser denunciante, pero habiendo tenido conocimiento de la iniciación del mismo, solicita personarse en el procedimiento sancionador.

Ambos, el perjudicado denunciante o el perjudicado no denunciante que solicite personarse, y precisamente por ser los perjudicados por la conducta presuntamente infractora, pueden intervenir en el procedimiento administrativo sancionador, ya que tienen en juego bien un derecho, bien

un interés legítimo, que va más lejos que el de la observancia de la legalidad, tal y como exigen los apartados b) y c) del artículo 4.1 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De acuerdo con estos preceptos tendrán la consideración de interesados en el procedimiento administrativo *“los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte”* y *“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 línea con lo argumentado por el Defensor del Pueblo, aquellos que se hayan visto afectados directamente por la presunta conducta infractora y perjudicados por esta, representados por la Asociación, ostentan no solo el simple interés de mera observancia de la legalidad, sino también un interés propio y legítimo, entre otras cosas, porque más allá de la comprobación de que ha habido infracción y de la sanción que vaya a ser impuesta, es en el procedimiento sancionador donde normalmente será determinada la responsabilidad para la restitución de la situación alterada y se fijarán las indemnizaciones procedentes.

En ese sentido, cabe recordar que el artículo 48 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios estipula que en el procedimiento sancionador podrá exigirse al infractor la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios probados causados al consumidor que serán determinados por el órgano competente para imponer la sanción, debiendo notificarse al infractor para que en el plazo de un mes proceda a su satisfacción, quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial.

**Tercera.** - Debe tenerse en cuenta, además, que la Unión de Consumidores, por sí misma, podría tener un interés legítimo en el inicio del procedimiento sancionador, de acuerdo con el artículo 4.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones





Públicas, siempre y cuando, como se ha dicho anteriormente, el inicio del expediente sancionador sea a consecuencia de los hechos denunciados.

Según la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, el «interés legítimo» es un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo», y equivale a una titularidad potencial de una posición ventajosa o de una utilidad en la esfera jurídica de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar esta. Cabe citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1994, en la que se fijan las bases para el reconocimiento en vía administrativa de los intereses difusos. En esa sentencia el Tribunal Constitucional reconoce el interés legítimo de una asociación de representación de intereses colectivos en el correcto ejercicio de la potestad administrativa (Fundamento Jurídico 3). Reinterpreta así el concepto de legitimación, partiendo del concepto de interés legítimo, considerado más amplio que el de interés directo (STC 60/1982, de 11 de octubre), y que es definido como aquel que *«equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar esta»* (STC 143/1994, de 9 de mayo).

El reconocimiento que se hace en la sentencia del carácter legítimo del interés colectivo en el ejercicio correcto de las potestades administrativas supera la jurisprudencia tradicional, que reconocía legitimidad impugnatoria únicamente cuando concurrían intereses colectivos de carácter profesional, para admitir como legítimos los intereses colectivos propiamente sociales, desvinculados de los correspondientes intereses individuales de los miembros de la asociación.

De acuerdo, por tanto, con la jurisprudencia constitucional, la sola constatación por el órgano administrativo de la identidad entre el fin asociativo del ente y la naturaleza de la infracción denunciada podría bastar para atribuir a aquel la condición de parte en el procedimiento sancionador. En este caso concreto, se trata de una asociación que defiende los intereses de los consumidores a la que no le puede ser ajena la realización de un presunto incumplimiento de la normativa sobre protección de los mismos. La asociación tiene un interés legítimo en velar por el correcto ejercicio de la potestad administrativa, en este caso respecto de imposición de una sanción a la empresa de telefonía.

La legitimación va a tener su principal punto de referencia en los fines de la asociación denunciante reconocidos estatutariamente, bastando con la correspondiente determinación estatutaria de los fines asociativos para entender cumplido el requisito legal necesario para la obtención de la condición de interesada en el procedimiento y respecto a la tutela judicial efectiva, de manera que queda defendida la operatividad de un interés difuso derivado de los fines de esa asociación. La utilidad jurídica se concretará en la pretensión de que sea sancionado quien haya contravenido la legislación vigente, logrando así la prevención y disuasión de acciones posteriores de igual tipo.

Conviene también citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2006, que considera que la sentencia recurrida no incurre en falta de motivación porque justifica suficientemente las razones que sustentan la incoación del procedimiento sancionador y legitimación de la asociación de usuarios recurrente. La legitimación de ésta por la referencia que sobre su objeto se contiene en sus Estatutos -la defensa de los derechos e intereses legítimos de los usuarios de servicios prestados por, entre otras, las entidades de crédito y las compañías aseguradoras-, es válida, no produce indefensión a las partes, y se deriva de los efectos que la resolución de archivo puede producir en los intereses colectivos tanto de los asociados como de los usuarios de aquellos servicios.

**Cuarta.** - Todos estos requisitos concurren en el presente caso si se tiene en cuenta la propia finalidad social e institucional de la promotora de la queja (la defensa y el fomento de la protección de los consumidores), lo que le confiere una consideración especial en todas aquellas actuaciones encaminadas a la defensa y protección de los consumidores y, en consecuencia, a la depuración de los casos concretos en que existan indicios de irregularidades

**Quinta.** - Sin perjuicio de lo expuesto, para cualquier decisión la Administración ha de aplicar el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, atendiendo a la particularidad del caso, y en este supuesto se trata de una compañía proveedora de servicios de telecomunicaciones, que proporciona dichos servicios tales como telefonía y acceso a comunicaciones de datos, prestando los mismos a un número muy elevado de ciudadanos.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

### III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto **sugerir** al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales que, en el caso de que a consecuencia de las actuaciones denunciadas se haya resuelto el inicio del expediente sancionador, se valore considerar a la Asociación de Consumidores de Aragón interesada en el procedimiento.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Ángel Dolado, Justicia de Aragón**