



Roj: **SAN 1977/2017** - ECLI: **ES:AN:2017:1977**

Id Cendoj: **28079230062017100144**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **18/05/2017**

Nº de Recurso: **274/2014**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **ANA ISABEL RESA GOMEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN SEXTA**

**Núm. de Recurso:** 0000274 / 2014

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 02025/2017

**Demandante:** FERRER GESTIÓ PROFESIONAL SLP

**Procurador:** D. VICTOR VENTURINI MEDINA

**Demandado:** COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA

**Codemandado:** CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE GESTORES ADMINISTRATIVOS DE ESPAÑA, COLEGIO OFICIAL DE GESTORES ADMINISTRATIVOS DE CATALUÑA, Y COLEGIO OFICIAL DE GESTORES ADMINISTRATIVOS DE MADRID

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.:** D<sup>a</sup>. **ANA ISABEL RESA GÓMEZ**

### **SENTENCIA N<sup>o</sup>:**

**Ilmo. Sr. Presidente:**

D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D<sup>a</sup>. **ANA ISABEL RESA GÓMEZ**

D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a dieciocho de mayo de dos mil diecisiete.

Visto el recurso contencioso-administrativo nº 274/14 que ante esta Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido **FERRER GESTIÓ PROFESIONAL SLP** representada por el Procurador D. Victor Venturini Medina contra la resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNMC) de 13 de febrero de 2014 (expediente NUM000 ) sobre denuncia presentada por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. La Administración demandada ha estado representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, habiendo actuado como codemandados el Consejo General de Colegios Oficiales de



Gestores Administrativos de España, representado por la Procuradora Sra. Gamazo Trueba, el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Cataluña, representado por la Procuradora Sra. Martín López y Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Madrid, representado por el Procurador Sr. Gil de Sagredo Garicano. La cuantía del recurso es indeterminada. Ha sido Ponente la Ilma. Sra. **D<sup>a</sup>. ANA ISABEL RESA GÓMEZ**, Magistrada de la Sección, quien expresa el parecer de la Sala.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** El 13 de febrero de 2014 el Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia dictó resolución en el expediente NUM000 , tramitado por la Dirección de Investigación de la CNC a raíz de la denuncia presentada por D. Jesús por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La referida resolución consta de la siguiente parte dispositiva:

*"ÚNICO.- Declarar la no incoación de procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, por cuanto de las conductas examinadas y seguidas contra el Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos y la Dirección General de Tráfico, no se aprecian indicios de infracción de los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia , ni del art. 16 de la Ley 3/91, de 10 de enero de Competencia Desleal ."*

**SEGUNDO:** El 21 de abril de 2014 la representación procesal de la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicho acto ante esta Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional. Se turnó a la Sección Sexta donde fue admitido a trámite, reclamándose el expediente administrativo. Presentada demanda el 9 de septiembre de 2014 la parte solicitó se dicte sentencia por la que se anule la resolución impugnada y se ordene a la CNMC que proceda a instruir expediente sancionador por infracción del artículo 1 de la LDC .

Emplazado el Abogado del Estado para que contestara a la demanda presentó escrito en el que solicitó la desestimación del recurso, aunque planteando con carácter previo causa de inadmisibilidad por falta de legitimación activa del recurrente, peticiones que igualmente reiteraron las codemandadas en sus escritos de contestación.

**TERCERO:** Dada por reproducida la prueba propuesta y tras evacuar las partes el trámite de conclusiones quedaron los autos conclusos y pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo que se efectuó para el 17 de mayo de 2017, en el que efectivamente se deliberó, votó y fallo, habiéndose observado en la tramitación del presente recurso todas las prescripciones legales.

## RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO:** El acto impugnado es una resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, que al amparo de lo dispuesto en el artículo 49.3 de la Ley 15/2007 acuerda no incoar un procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones seguidas por la Dirección de Investigación por considerar que en los hechos que se denuncian no se aprecian indicios racionales de existencia de conductas prohibidas por los artículos 1 y 2 de la LDC , ni del art. 16 de la Ley 3/91 de Competencia Desleal .

**SEGUNDO:** Son datos fácticos a tener en cuenta para la resolución del presente contencioso, los siguientes:

1.- La Dirección de Investigación, en virtud de la denuncia presentada por la actora, contra el Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España; el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Cataluña; y la Dirección General de Tráfico, por posible *infracción del Artículo 16 de la Ley 3/1991, de 10 de Enero, de Competencia Desleal ; los Artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia* , llevó a cabo con amparo de lo prevenido en el art. 49 de la LDC , una información reservada requiriendo información tanto al denunciante como a la Dirección General de Tráfico y al Consejo General, desglosando la información obrante en el expediente en *dos actuaciones diferentes*, esto es:

Las realizadas por el Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España y la Dirección General de Tráfico, en cuanto al Convenio suscrito en relación con la tramitación telemática de las matriculaciones, competencia de la CNMC.

Las realizadas por el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Cataluña, competencia de los órganos de defensa de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña a la que se remitieron las actuaciones.

2.- La Dirección de Investigación con fecha 31 de Enero del 2012 elevó al Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia Propuesta de Archivo de las actuaciones, por entender que no había indicios de infracción de la Ley 15/2007 y en concreto al considerar que *"la Dirección General de Tráfico implantó el sistema de*



*matriculación telemática articulado a través del Consejo General y de los Colegios Territoriales, en el ejercicio de las competencias que legalmente tiene atribuidas en cuanto a la matriculación de los vehículos a motor" y "que tal conducta constituiría una actuación de carácter administrativo, cuyo enjuiciamiento correspondería a la jurisdicción contencioso-administrativa".*

Asimismo, *"ponía de manifiesto que el sistema articulado por la Dirección General de Tráfico para la matriculación de vehículos estaría justificado por razones de seguridad, organizativas y de servicio al ciudadano" añadiendo que "existían dos canales alternativos al telemático para matricular un vehículo: el presencial, que es accesible a toda persona física o jurídica (incluidos los gestores administrativos); y la mancha bidimensional sólo accesible para los gestores administrativos".*

Por último y no menos importante *"que el objetivo último era facilitar el acceso telemático de todo ciudadano a todos los trámites de tráfico tan pronto como el desarrollo de la tecnología necesaria, por parte de otras Administraciones Públicas, lo permitiera".*

3.- El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, con fecha 24 de Abril del 2012, a la vista de la Propuesta de Archivo acordó devolver a la Dirección de Investigación el expediente para que *"de acuerdo con lo expuesto en el Fundamento de Derecho Segundo continúe la tramitación"*, considerando *"necesario, antes de poder pronunciarse sobre la Propuesta de Archivo, realizar un análisis conjunto del diseño del sistema establecido en el CONVENIO y de su aplicación"* destacando que *"sin perjuicio de la competencia y capacidad de la Dirección General de Tráfico para establecer la colaboración con terceros y mediante convenios, sistemas y procedimientos que mejoren y faciliten el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas por Ley, es necesario analizar la manera en que el colectivo de los gestores administrativos, a través del acuerdo entre el Consejo General y los Colegios Territoriales articula la reserva de actividad que le concede el CONVENIO, puesto que la misma puede introducir restricciones a la competencia, que no resulten necesarias y proporcionadas, para obtener las eficiencias que el CONVENIO supuestamente genera".*

Asimismo, *"ponía de manifiesto que no constan en el expediente las especificaciones técnicas y de seguridad que, de acuerdo con las explicaciones de la Dirección General de Tráfico, exige el sistema diseñado por ella, de tal forma que no podía valorar si las limitaciones para la accesibilidad al sistema telemático de matriculación de vehículos como el doble control y, particularmente, aquellas relacionadas con la obligación de pasar por el Colegio Territorial al que se encuentre adscrito el gestor administrativo, están implícitas en el diseño del sistema o, si por el contrario, están relacionadas con la aplicación del CONVENIO por el Consejo General y los Colegios Territoriales de Gestores Administrativos y si resultan necesarias y proporcionadas".*

4. - En consecuencia con lo anterior, la Dirección de Investigación el día 13 de Noviembre del 2012 dirigió un nuevo requerimiento a la Dirección General de Tráfico para que aportara información sobre: 1.- Las razones que justifican la obligación de que los gestores administrativos tengan que acudir para la tramitación telemática de los expedientes de tráfico a los servicios centralizados de los Colegios; 2.- Una explicación detallada de las actuaciones concretas que se llevan a cabo en el proceso de matriculación telemática; 3.- La versión actualizada del documento *"Matriculación Telemática. Requisitos de las plataformas de los Colegios de Gestores"*; 4.- Sobre la fase en la que se encuentra la implantación de la matrícula telemática; 5.- Sobre el régimen de custodia y remisión de documentación a las Jefaturas Provinciales de Tráfico; y 6.- Sobre la existencia de otros trámites diferentes al de matriculación de vehículos que puedan llevar a cabo por vía telemática los gestores administrativos.

Tras la respuesta dada la Dirección de Investigación, con fecha 25 de Julio del 2013, eleva al Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, hoy ambos extintos, una *PROPUESTA* de no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada en nombre de la Sociedad Mercantil "Ferrer Gestió Professional, S.L.P." contra el Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España y la Dirección General de Tráfico *"por considerar que no hay indicios de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia"*, de acuerdo con lo prevenido en el Artículo 49.3 en relación y concordancia con lo dispuesto en el Artículo 27 del Real Decreto 261/2008 de Defensa de la Competencia .

5.- Disconforme con ello la actora formula el presente contencioso.

**TERCERO:** La primera cuestión que debe analizarse es la relativa a la falta de legitimación activa de la recurrente para recurrir una decisión de archivo, en su calidad de denunciante.

Sobre la cuestión relativa a la legitimación activa del recurrente ha venido indicando el Tribunal Supremo que:

*" Ya con la Ley de esta jurisdicción de 27 de diciembre de 1956 (BOE de 26 de diciembre), se contemplaron los presupuestos procesales no como simples requisitos formales del proceso fin a sí mismos, sino como el cauce y camino para asegurar las garantías de una correcta resolución del litigio. Se orillaron las interpretaciones*



*rígidas y formalistas apartadas de una interpretación teleológica de las normas desconectas con el interés general debatido y merecedor de la protección jurisdiccional; no en vano decía su exposición de motivos que «los requisitos formales se instituyen para asegurar el acierto de las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia, no como obstáculos que hayan de ser superados para alcanzar la realización de la misma [...]».*

*La vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ahonda en el antiformalismo que la jurisprudencia resaltó al hilo de la interpretación de la Ley de 1956, ya bajo la protección del nuevo texto constitucional. Su exposición de motivos se encargó de recordar «La reforma compagina las medidas que garantizan la plenitud material de la tutela judicial en el orden contencioso-administrativo y el criterio favorable al ejercicio de las acciones y recursos y a la defensa de las partes, sin concesión alguna a tentaciones formalistas, con las que tienen por finalidad agilizar la resolución de los litigios. La preocupación por conseguir un equilibrio entre las garantías, tanto de los derechos e intereses públicos y privados en juego como del acierto y calidad de las decisiones judiciales, con la celeridad de los procesos y la efectividad de lo juzgado constituye uno de los ejes de la reforma».*

*Con ello, la legitimación activa se erige en pieza clave de interpretación de nuestro derecho procesal, soporte del derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24.1 y 2 de la Constitución. Sin embargo, se trata de un derecho de configuración legal, por lo que «la apreciación de cuándo concurre un interés legítimo, y por ende la legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE», [entre otras ( SSTC 47/1988, de 21 de marzo, FJ 4; 93/1990, de 23 de mayo, FJ 3; 143/1994, de 9 de mayo, FJ 3; 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2; 45/2004 y 112/2004, de 12 de julio, FJ 3; y 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3)]. Por lo tanto, el derecho a la tutela judicial efectiva pivota en torno al concepto de legitimación activa como presupuesto del acceso a los órganos jurisdiccionales; de manera que, bajo este instituto, se concreta el que una determinada situación jurídica sea susceptible de ser tutelada por los jueces, a través de la correspondiente acción instada en el proceso.*

*Puesto que en el terreno de la legitimación está en juego el acceso a la jurisdicción, habrá de desplegar con «su máxima eficacia el principio pro actione, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento del fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad». ( SSTC 220/2003, de 15 de diciembre, FJ 3, y 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3).*

*No está de más si recordamos que el catálogo que dibuja el artículo 19 de la LJCA diferencia entre la legitimación activa, en general, con la concurrencia de un derecho e interés legítimo, y otros tipos de legitimaciones como la legitimación corporativa, la legitimación de la Administraciones y la que corresponde al Ministerio Fiscal.*

*La legitimación activa, del apartado primero del citado artículo, se configura como cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto; y se vincula, con carácter general, a la relación que media con el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. Concretamente, se condiciona a la titularidad de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula, así se ha expresado, entre otras, en las SsTS 23 de diciembre de 2011 (casación 3381/08, FJ 5), 16 de diciembre de 2011 (casación 171/2008, FJ 5º) o 20 de enero de 2012 (casación 856/08, FJ 3).*

*Pese a la mayor amplitud del interés legítimo frente al directo, ha de referirse en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico y distinto del mero interés por la legalidad. Por ello se insiste en la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal manera que la legitimación activa, comporta que la anulación del acto o disposición impugnada, produzca un efecto positivo (beneficio) o evitar uno negativo (perjuicio), actual o futuro pero cierto. Se exige que la resolución o disposición administrativa pueda repercutir directa o indirectamente, o en el futuro, pero de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, en la esfera jurídica de quien la impugna, sin que baste la mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento; entre otras, la STS 16 de noviembre de 2011 (casación 210/10, FJ 4º).*

*El estudio de la legitimación ha distinguido entre la llamada legitimación «ad processum» y la legitimación «ad causam». La primera se identifica con la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, con la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, identificándose con la capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos. Distinta de la anterior resulta la legitimación «ad causam», como manifestación concreta de la aptitud para ser parte en un proceso determinado, por ello depende de la pretensión procesal que ejercite el actor. Constituye la manifestación propiamente dicha de la legitimación y se centra en la relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual esa persona puede intervenir como actor o demandado en un determinado litigio. Esta idoneidad deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el derecho material, por lo que se reputa más como cuestión*



de fondo y no meramente procesal, como hemos señalado en las SsTS de 20 de enero de 2007 (casación 6991/03 , FJ 5) 6 de junio de 2011 (casación 1380/07, FJ 3) o 1 de octubre de 2011 (casación 3512/09 , FJ 6).

La regla general para que la legitimación activa, le sea reconocida a una determinada persona física o jurídica en la interposición de un recurso contencioso-administrativo, exige la existencia de un interés legítimo, que debe ser identificado con ocasión de la interposición de cada recurso contencioso-administrativo. Sin embargo y como excepción, en determinadas ocasiones, ese concreto y específico interés legítimo que vincula al recurrente con la actividad objeto de impugnación, no resulta exigible. Por ejemplo, ese requisito legitimador no resulta de aplicación en algunos ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, en los que se permite que cualquier ciudadano pueda interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional. Es lo que se denomina «acción popular» en el artículo 19.1.h) de la Ley de esta jurisdicción , y que la mayor parte de nuestras leyes sectoriales tradicionalmente la han denominado «acción pública» tan habitual, por ejemplo, en el ámbito del urbanismo o en determinados supuestos relacionados con el medio ambiente. El entronque constitucional de esta acción está en el artículo 125 de nuestra Carta, y exige que una norma con rango de ley así la reconozca expresamente, con la finalidad de «robustecer y reforzar la protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes» como dijeron las SsTS de 14 de mayo de 2010 (casación 2098/06, FJ 5) y 6 de junio de 2013 (casación 1542/10 , FJ 5º). Se considera que la relevancia de los intereses en juego demanda una protección más vigorosa y eficaz que la que puede proporcionar la acción de los particulares afectados. Por ello, cualquier ciudadano que pretenda simplemente que se observe y se cumpla la ley, puede actuar, siempre y cuando así le haya sido previamente reconocido. Fuera de estos supuestos, expresamente reconocidos y previstos por la ley, es necesario el concurso del interés legítimo como presupuesto habilitante para poder acceder a la jurisdicción, en palabras del Tribunal Constitucional «el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida [...]», [entre otras ( SsTC 252/2000, de 30 de octubre , FJ 3 ; 173/2004, de 18 de octubre , FJ 3 ; 73/2006, de 13 de marzo , FJ 4; y STC 28/2005, de 14 de febrero , FJ 3)].

El casuismo y la variedad de situaciones que la realidad jurídica nos puede deparar, exige un análisis puntual y pormenorizado de cada supuesto enjuiciado, para discriminar e identificar el concreto interés legítimo que sustenta la legitimación activa del recurso entablado, como ya apuntamos en nuestras SsTS 12 de noviembre de 2012 (casación 1817/09, FJ 2) y de 14 de marzo de 2011 (casación 4223/08 FJ 2).

Tratándose, la legitimación activa, por tanto, de una cuestión eminentemente casuística, en el ámbito de la defensa de la competencia también se ha pronunciado el Tribunal Supremo admitiendo que dicha legitimación existe en los supuestos de archivo del expediente sancionador en el caso de los denunciantes que se hallan interesados en la obtención de una declaración de la existencia de una infracción y que pueden sentir afectados por la conducta denunciada en cuanto han sufrido un perjuicio derivada de la misma. Éste es el caso de la recurrente, Gestor Administrativo, en tanto en cuanto imputa a las denunciadas conductas que entienda le perjudican, al establecer unos servicios centralizados obligatorios para los gestores administrativos, por los cuales se debe pagar una tasa por cada trámite que se realiza de forma telemática y reservando la actividad realizada por la DGT a favor del Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España de los trámites telemáticos de vehículos, al facilitar únicamente a éste las especificaciones técnicas requeridas para dicha tramitación.

Por consiguiente, y en línea con la doctrina de la STS de 4.3.2014, recurso 1995/2011, que recuerda entre otras, las sentencias de esta Sala de 6.4.2009 , recurso 169/07 , recurso 26.9.2001 , recurso 972/98, y la de 22.1.2002 , así como las STS de 4.12.2012, recurso de casación 3446/09 , 30.1.2008, recurso de casación 548/2002 y 4.5.2007, recurso de casación 1890/2002 , hemos de admitir que la actora tiene legitimación activa para impugnar la resolución de la Sala de Competencia hoy examinada de fecha 13 de febrero de 2014, pues la misma afecta a la esfera jurídica de intereses de la actora, tal como se ha argumentado, rechazándose así la pretensión de inadmisibilidad formulada.

**CUARTO:** Y en cuanto al fondo alega la actora como fundamento de su pretensión anulatoria que los hechos denunciados infringen el artículo 1 de la LDC ya que las restricciones derivadas de la aplicación de la encomienda de gestión suscrita entre la DGT y el Consejo son contrarias a dicho precepto, carecen de amparo legal y son desproporcionadas.

Los hechos denunciados por la actora, que considera contrarios al artículo 1 de la LDC , fueron los siguientes:



1.- El establecimiento por parte del Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España de unos servicios centralizados obligatorios para los gestores administrativos, por los cuales se ha de pagar una tasa al Consejo por cada trámite que se realiza de forma telemática, además del que ya establece por cada trámite cada Colegio, siendo la Dirección General de Tráfico co-partícipe de esta práctica.

2.- La reserva por parte de la Dirección General de Tráfico al Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España de la gestión de los trámites telemáticos de vehículos, al facilitar únicamente a éste las especificaciones técnicas requeridas para dicha tramitación; así como la posibilidad de conectarse con la Dirección General de Tráfico.

Entiende la actora que con dichas prácticas se impide a los colegiados que lo deseen, realizar por si mismos una actividad propia de su profesión, como es la de promover, solicitar o realizar toda clase de trámites ante la Administración.

Por su parte la DI fundamenta la propuesta de archivo en las siguientes consideraciones, que asume el Consejo:

*"Teniendo en cuenta los hechos descritos en esta Propuesta, la Dirección de Investigación considera que existen en la actualidad circunstancias objetivas que justifican el establecimiento del sistema en los términos en los que ha sido configurado por la DGT. Efectivamente, hasta que el desarrollo de la tecnología necesaria por parte de las diferentes Administraciones Públicas y sujetos privados implicados en el trámite de la matriculación lo permita, no se puede ampliar el acceso a la matriculación telemática a otros usuarios distintos a los gestores administrativos y a sus Colegios, ya que es su capacidad de cotejo y la asunción de responsabilidad en la verificación de la documentación exigida y en su custodia la que ha permitido la puesta en marcha de la tramitación telemática a este primer nivel.*

*Asimismo, las limitaciones derivadas del doble control (exigencia de doble firma, del gestor administrativo y del Colegio correspondiente) están justificadas por las razones de seguridad y organizativas descritas anteriormente:*

*- Razones de seguridad: tal y como se ha expuesto, la matriculación de vehículos requiere la aportación de muy variada documentación para acreditar el cumplimiento de las obligaciones exigibles, y a día de hoy tan solo algunas de estas acreditaciones documentales se han logrado sustituir por medios telemáticos. Es por ello, que la DGT exige la intervención del Colegio territorial que asume, mediante esta doble firma, responsabilidad por las solicitudes de matriculación telemática. En concreto, la de verificar que los gestores administrativos han comprobado que todos los requisitos que no se pueden acreditar telemáticamente se han cumplido.*

*- Razones organizativas ligadas a las de seguridad: puesto que la intervención de los Colegios agiliza el funcionamiento del sistema al canalizar y revisar todos los expedientes administrativos tramitados, evitando que la DGT tenga que tratar individualmente con cada gestor administrativo, escenario este último que sería extremadamente gravoso debido a los limitados recursos de los que dispone la DGT, y que afectaría negativamente al funcionamiento del sistema y, en definitiva, al servicio prestado al ciudadano.*

*No obstante, procede destacar, tal y como señala la DGT, que el sistema actual de matriculación telemática está en una situación transitoria, siendo el fin último de aquélla que en un futuro próximo todos los ciudadanos puedan acceder a dicho trámite. Prueba del esfuerzo que está realizando la DGT para ello es que cada vez hay más trámites que pueden ser realizados directamente por los ciudadanos de forma telemática, por lo que cabe concluir que las restricciones existentes en sede de matriculación no tienen vocación de permanencia.*

*Todo ello sin olvidar que existen dos canales alternativos al telemático para matricular un vehículo: el presencial, que es accesible a toda persona física o jurídica (incluidos gestores administrativos), y la mancha bidimensional, solo accesible para los gestores administrativos.*

*Por otro lado, en relación a las limitaciones territoriales a este trámite telemático, la Dirección de Investigación considera que se trata de unas restricciones temporales, motivadas por el contexto en el que se aprobó inicialmente la normativa relativa a la matriculación, en el que ésta se llevaba a cabo exclusivamente por vía presencial. Sin embargo, actualmente, como la misma DGT explica, con los avances tecnológicos estas limitaciones han dejado de tener sentido. Por ello, y con el fin de suprimirlas, la DGT está tramitando una modificación de la normativa correspondiente, y mientras la misma se lleva a cabo ha eliminado de forma provisional las barreras geográficas a este trámite.*

*2º por lo que respecta a las tasas que ha de pagar un gestor administrativo para llevar a cabo una tramitación telemática de matriculación, cabe destacar que los Colegios territoriales han optado por desarrollar su propia plataforma o bien han comprado alguna de las elaboradas por otros Colegios. Por su parte, el Consejo tutela la plataforma SEA que comunica con la DGT. Todas estas plataformas han de cumplir con las especificaciones técnicas impuestas por la DGT, lo que conlleva, además del gasto de la elaboración o compra de la plataforma,*

*unos gastos de control y validación. Es por ello que esta Dirección de Investigación considera justificado que junto con la tasa de la DGT prevista por Ley, todos los gestores administrativos, sin distinción, paguen una tasa al Consejo y otra al Colegio correspondiente."*

El Abogado del Estado y las codemandadas consideran que la incoación de un procedimiento sancionador es una potestad discrecional de la Administración y que en el caso que nos ocupa la decisión de archivo está suficientemente motivada.

**QUINTO:** La cuestión que debe abordarse en el presente caso es la relativa a delimitar cuales son las obligaciones de la autoridad de competencia cuando una persona física o jurídica presenta una denuncia por práctica anticompetitiva, y más en concreto si existe por parte de dicha administración una obligación de investigación, el curso que en cuanto al fondo debe darse a cada denuncia y la extensión del control jurisdiccional en estos casos.

La STPI de 18 de septiembre de 1992 asunto T-24/90 Automec, apartados 73 a 81, respondió a estas cuestiones con una doctrina que se ha mantenido inalterada con el paso del tiempo. Por su interés y aplicabilidad para el presente asunto, se reproducen los apartados 73 a 81 de dicha resolución, sin que los cambios normativos producidos desde entonces afecten en lo esencial a la "ratio" de la doctrina contenida en la resolución citada:

*" 73. Para definir las obligaciones de la Comisión en este contexto, debe recordarse, con carácter preliminar, que es responsable de la aplicación y de la orientación de la política comunitaria de la competencia (véase la sentencia del Tribunal de Justicia, de 28 de febrero de 1991, Delimitis, C-234/89, Rec. pp. 935 y ss., especialmente p. 991). Esta es la causa de que el apartado 1 del artículo 89 del Tratado le asigne la misión de velar por la aplicación de los principios establecidos por los artículos 85 y 86 y de que las disposiciones adoptadas con base en el artículo 87 le confieran amplias facultades.*

*74. El alcance de las facultades de la Comisión en el ámbito del Derecho de la competencia debe examinarse a la luz del apartado 1 del artículo 89 del Tratado, que, en este ámbito, constituye la manifestación concreta de la misión general de vigilancia confiada a la Comisión por el artículo 155 del Tratado. Ahora bien, como ha señalado el Tribunal de Justicia en el marco del artículo 169 del Tratado (sentencia de 14 de febrero de 1989, Star Fruit/Comisión, 247/87, Rec. pp. 291 y ss., especialmente p. 301), dicha misión no implica que la Comisión esté obligada a iniciar procedimientos que tengan como objeto probar posibles violaciones del Derecho comunitario.*

*75 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 18 de octubre de 1979, GEMA, antes citada, pp. 3173 y ss., especialmente p. 3189) se desprende que, entre los derechos conferidos a las partes denunciadas por los Reglamentos n° 17 y n° 99/63, no figura el de obtener una Decisión, en el sentido del artículo 189 del Tratado, en cuanto a si existe o no la supuesta infracción. De ello se deduce que la Comisión no puede estar obligada a pronunciarse al respecto, salvo cuando el objeto de la denuncia entra dentro de sus competencias exclusivas, como ocurre con la revocación de una exención concedida con arreglo al apartado 3 del artículo 85 del Tratado.*

*76 Como la Comisión no tiene la obligación de pronunciarse sobre si existe o no una infracción, no puede ser obligada a llevar a cabo una investigación, ya que ésta no podría tener más objeto que averiguar los elementos de prueba relativos a si existe o no una infracción que ella no está obligada a declarar. A este respecto, procede recordar que, a diferencia de lo que prevé la segunda frase del apartado 1 del artículo 89 del Tratado, en los casos de las solicitudes presentadas por los Estados miembros, los Reglamentos n° 17 y n° 99/63 no obligan expresamente a la Comisión a iniciar investigaciones sobre las denuncias que le sean presentadas.*

*77 A este respecto, debe señalarse que constituye un elemento inherente al ejercicio de la actividad administrativa la competencia, del titular de una misión de servicio público, de adoptar todas las medidas de organización necesarias para el cumplimiento de la misión que le haya sido confiada, incluida la definición de prioridades, en el marco establecido por la ley, cuando tales prioridades no han sido definidas por el legislador. Así debe ser, especialmente, cuando a una autoridad le ha sido confiada una misión de vigilancia y de control tan amplia y general como la atribuida a la Comisión en el ámbito de la competencia. Por tanto, el hecho de que la Comisión conceda diferentes grados de prioridad a los expedientes que le son sometidos en el ámbito de las normas sobre la competencia, es conforme a las obligaciones que le impone el Derecho comunitario.*

*78 Este punto de vista no es contrario a las sentencias del Tribunal de Justicia, de 11 de octubre de 1983 (210/81), antes citada; de 28 de marzo de 1985, CICCE (298/93, Rec. p. 1105), y de 17 de noviembre de 1987, BAT y Reynolds / Comisión (asuntos acumulados 142/84 y 156/84, Rec. p. 4487). Efectivamente, en la sentencia Demo-Studio Schmidt, el Tribunal de Justicia consideró que la Comisión «tenía que examinar los hechos expuestos» por la parte denunciante, sin prejuzgar, no obstante, la cuestión de si la Comisión podía abstenerse de llevar a cabo una investigación sobre la denuncia, ya que, en aquel asunto, la Comisión había*



examinado los hechos expuestos en la denuncia y la había desestimado por no haber elementos que permitiesen llegar a la conclusión de que existía una infracción. Dicha cuestión tampoco se planteó en los asuntos posteriores CICCE ( 298 / 83 , antes citado) y BAT y Reynolds (asuntos acumulados 142/84 y 156/84, antes citados).

79 No obstante, si bien la Comisión no puede ser obligada a llevar a cabo una investigación, las garantías procesales previstas en el artículo 3 del Reglamento n° 17 y en el artículo 6 del Reglamento n° 99/63 la obligan a examinar atentamente los elementos de hecho y de derecho puestos en su conocimiento por la parte denunciante, con el fin de determinar si dichos elementos revelan una conducta que pueda falsear el juego de la competencia dentro del mercado común y afectar al comercio entre Estados miembros (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de octubre de 1983 , Demo-Studio Schmidt , de 28 de marzo de 1985, CICCE , y de 17 de noviembre de 1987 , BAT y Reynolds, antes citadas).

80. Cuando, como ocurre en el presente asunto, la Comisión ha adoptado una decisión de archivar la denuncia, sin llevar a cabo investigación alguna, el control de legalidad que debe efectuar este Tribunal tiene la finalidad de comprobar que la decisión controvertida no está basada en hechos materialmente inexactos, no está viciada de ningún error de derecho, ni tampoco de ningún error manifiesto de apreciación ni de desviación de poder.

81. Corresponde al Tribunal de Primera Instancia, a la luz de estos principios, comprobar en primer lugar si la Comisión realizó el examen de la denuncia al que estaba obligada, evaluando, con toda la atención necesaria, los elementos de hecho y de derecho expuestos por la demandante en su denuncia y, en segundo lugar, si la Comisión motivó correctamente su decisión de archivar la denuncia, invocando su facultad de «conceder diferentes grados de prioridad en la iniciación de actuaciones sobre los asuntos que le son sometidos», por un lado, y refiriéndose al interés comunitario del asunto como criterio de prioridad, por otro".

**SEXTO:** La anterior doctrina plantea y resuelve un supuesto que va, incluso, más allá de la realidad que subyace en el presente caso, pues subraya por una parte que no existe un derecho subjetivo del denunciante a obtener una declaración sobre la existencia o no de la infracción, lo que implica que no existe un deber jurídicamente exigible que imponga a la Comisión la obligación de iniciar una investigación, y por otra, que la autoridad de competencia, para el correcto ejercicio de las potestades que le han sido confiadas, puede, incluso, establecer grados de prioridad en las investigaciones.

En ambos casos, las referidas decisiones, tomadas necesariamente sobre la base de un examen pormenorizado de los hechos y alegaciones formulados por la denunciante, están sujetas a un ulterior control jurisdiccional, que excluye la valoración de la oportunidad en la toma de la decisión, pues se limita a verificar que la decisión controvertida, no está basada en hechos materialmente inexactos, no está viciada de ningún error de derecho, ni tampoco de ningún error manifiesto de apreciación, ni de desviación de poder.

En el presente caso, la acción de la CNC se enmarca en la primera de las opciones antes contempladas, es decir la obligación de pronunciarse sobre existencia o no de una concreta infracción, en concreto la infracción incardinada en la LDC.

**SÉPTIMO:** La decisión de archivo de la denuncia por parte de la CNC viene precedida de una actividad de investigación preliminar, llevada a cabo por la DI. La CNC asumió plenamente los hechos y la propuesta, que realizó un análisis de la situación denunciada.

La resolución de la CNC contiene un relato suficiente de los hechos, en los que no se ha puesto de manifiesto que concurra una inexactitud grave causante de indefensión, y además, un razonamiento que por una parte permite a la recurrente comprender los motivos de la denegación de su petición, posibilitando el ejercicio de acciones judiciales y por otra que no puede ser calificado como incurso en un manifiesto error de apreciación, arbitrariedad o constitutivo de una desviación de poder, cuando señala que no existen indicios claros de prácticas restrictivas de la competencia.

Efectivamente la resolución impugnada tras señalar cuales son las funciones de los gestores administrativos e indicar que tal y como establece su Estatuto Orgánico, participan activa y masivamente en la solicitud de los trámites ante las JPT, evitando con ello el colapso de las oficinas de tráfico, especialmente en trámites sensibles para los ciudadanos como son el disponer legalmente de un vehículo, destaca que ha sido la naturaleza de trámite masivo de la matriculación la que ha generado un modelo organizativo necesario para la gestión diaria con el fin de agilizar su tramitación, estando dentro de este fin la matriculación telemática, que es definida como un sistema de obtención automática, tanto de la propia matrícula como de la autorización provisional de circulación.

Se señala que desde el año 2007 la DGT ha venido desarrollando los medios necesarios para permitir la tramitación telemática gracias a la proliferación de las nuevas tecnologías, las posibilidades de seguridad y eficiencia que proporcionan, y el cumplimiento de un marco legal definido en términos generales por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

Dicho trámite de matriculación telemática se puso en marcha a través del Convenio de Colaboración de Gestión Administrativa Telemática entre el Organismo Jefatura Central de Tráfico y el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España, firmado en septiembre de 2007 (en adelante el Convenio). El Convenio sigue en la actualidad vigente al contemplarse su prórroga tácita por periodos anuales y fue suscrito, como recoge su Cláusula Primera, con el objeto de establecer el marco básico de colaboración entre la Jefatura de Tráfico y los distintos Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España para el desarrollo de las actuaciones telemáticas dirigidas a facilitar a los ciudadanos la tramitación para la expedición o renovación de las autorizaciones de circulación de sus vehículos, o la anotación en el Registro de Vehículos de cualquier obligación referente a los mismos exigida legalmente. No se circunscribe a un trámite en concreto, sino que cubre todos los de competencia de la DGT que puedan tramitar los gestores administrativos. Y destaca, asimismo, que pretende sustituir progresivamente la presentación por los gestores administrativos de los expedientes en formato PDF por modernas y más adecuadas técnicas informáticas que eviten el desplazamiento físico de los expedientes administrativos relacionados con los vehículos. La adhesión de cada uno de los Colegios territoriales de Gestores Administrativos a dicho Convenio es voluntaria, tal y como se recoge en su Cláusula segunda.

La DGT, como ya hemos expuesto antes, justifica la necesidad de la doble firma del gestor administrativo y del Colegio correspondiente y, en definitiva, la intervención de éste en el procedimiento, por razones de seguridad y organizativas, estas últimas ligadas a la existencia de los Servicios Centralizados de los Colegios

Asimismo, la DGT señala que la intervención de los Colegios, a través de los servicios centralizados, es necesaria para garantizar una mejor organización del trabajo, sobre todo en ciudades con gran volumen de tramitación (Madrid, Barcelona,..) pues canalizan y revisan los expedientes administrativos tramitados por todos los gestores administrativos colegiados de su provincia. La DGT indica, a título de ejemplo, que, en ausencia de esta intervención, en una provincia como Madrid acudirían a diario a la Jefatura de Tráfico 900 gestores individualmente, lo que restaría eficiencia al proceso y ralentizaría la resolución de expedientes, perjudicando de ese modo tanto a la Administración, como al ciudadano representado.

La DGT afirma que las ventajas derivadas del sistema de tramitación telemática para los gestores administrativos pueden sintetizarse en:

Obtención inmediata de la matrícula y de un permiso de circulación provisional, que permite circular al vehículo, hasta la obtención definitiva del mismo.

Disponibilidad horaria de tramitación, independiente de los horarios de atención en la JPT, por cuanto el servicio telemático se encuentra abierto en franjas más amplias.

Simplificación documental, a través de la asunción de responsabilidad por parte del gestor y del Colegio en su verificación y custodia.

Incremento exponencial en la seguridad de las transacciones mediante la incorporación de filtros y validaciones en el sistema informático que limitan a un mínimo irreductible los errores y potenciales fraudes.

Por otra parte, la matriculación telemática conlleva una mayor capacidad organizacional en las JPT que permite un mejor servicio y control que el sistema de mancha bidimensional y presencial para las solicitudes de matriculación masiva. Asimismo, señala la DGT que, en relación a los ciudadanos, aunque no tienen a su disposición el servicio de matriculación telemática actualmente, su utilización también les genera ventajas indirectas, dado que en la medida en que permite la optimización de los recursos materiales y humanos, los tiempos de atención en ventanilla se han reducido exponencialmente. Y esto redundaría en la obtención por parte del particular de mejor y mayor atención y la ultimación de su trámite con carácter instantáneo.

Se informa que cuando un gestor quiere tramitar telemáticamente la matriculación de un vehículo ha de pagar las siguientes tasas:

A la DGT: La tasa prevista en Ley 16/1979, de 2 de octubre, sobre tasas de la JCT, actualizada su cuantía por las correspondientes Leyes anuales de Presupuestos, con excepción de las excluidas legalmente.

Al Consejo: la tasa que desde el año 2011 todos los colegiados deben de pagar por cada trámite telemático y que tiene una cuantía de 0,2548 euros. El Consejo justifica el establecimiento de esta tasa debido a la necesidad de cubrir los elevados gastos de control y validación establecidos por la DGT por razones de seguridad para la ejecución del Convenio en todo el ámbito nacional.

Al Colegio: la tasa que el éste cobra por la utilización de su plataforma. El coste varía en función de cada Colegio.



Y que además existen dos alternativas a la tramitación telemática para llevar a cabo la matriculación de vehículos, que son la presencial y el sistema de mancha bidimensional.

Por tanto, consideramos que los razonamientos dados por la resolución impugnada acordando no incoar procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones está motivado, no puede ser calificado como incurso en un manifiesto error de apreciación, arbitrariedad o constitutivo de una desviación de poder.

**OCTAVO** : Finalmente la actora cita en apoyo de su pretensión una sentencia dictada por esta Sala con fecha de 30 de enero de 2004, recurso 82/2001 , desestimando el recurso formulado contra la resolución que sancionaba al Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia por tener un servicio centralizado encargado de presentar ante la Jefatura Provincial de Tráfico todos aquellos expedientes que los colegiados han de tramitar, en el ejercicio de su actividad profesional, ante dicho organismo. Por la prestación de este servicio de canalización de la presentación de documentos, el Colegio cobraba a los gestores administrativos las cantidades de 2.672 pesetas por cada gestión de matriculación, 517 pesetas por las transferencias y 108 pesetas por cada gestión de otra naturaleza.

Es claro que dicha conducta sancionada y confirmada por la sentencia mencionada, no tiene nada que ver con los hechos que la actora denunció y que constituyen el objeto del presente recurso, en el que la actuación desarrollada tiende a la puesta en marcha del trámite de matriculación telemática sin que excluya otras alternativas, como la presencial o el sistema de mancha bidimensional, ambos utilizables por los gestores administrativos.

**NOVENO**: Los anteriores razonamientos nos llevan a desestimar el presente recurso y por lo que se refiere a las costas, a tenor de lo establecido en el artículo 139 se imponen a la recurrente, parte vencida en este proceso.

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación, por el poder que nos otorga la Constitución:

## FALLAMOS

**Que debemos DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS** el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de **FERRER GESTIÓ PROFESIONAL, S.L.P.** contra la resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) de 13 de febrero de 2014 (expediente NUM000 ) a la que la demanda se contrae, que declaramos ajustada a Derecho. Se imponen las costas a la parte actora.

La presente sentencia, que se notificará en la forma prevenida por el art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , es susceptible de recurso de casación, que habrá de prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Lo que pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN** .- Una vez firmada y publicada la anterior resolución entregada en esta Secretaría para su **no** tificación, a las partes, expidiéndose certificación literal de la misma para su unión a las actuaciones.

En Madrid a 24/05/2017 doy fe.