

## **RESOLUCIÓN** **(Expte. R/0139/13, XXX)**

### **CONSEJO**

D. Joaquín García Bernaldo de Quirós, Presidente  
D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez, Vicepresidenta  
D. Julio Costas Comesaña, Consejero  
D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Jesús González López, Consejera  
D<sup>a</sup> Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera  
D. Luis Díez Martín, Consejero

En Madrid, a 19 de junio de 2013

El Consejo de la Comisión Nacional de Competencia, con la composición expresada y siendo Ponente el Consejero D. Luis Díez Martín, ha dictado la siguiente resolución en el Expediente R/0139/13, [XXX] por la que se resuelve el recurso administrativo interpuesto por [XXX] (en unión de otros) contra el Acuerdo de la Dirección de Investigación (Subdirección de Vigilancia) de 7 de mayo de 2013, por el que se resuelve dar traslado de la denuncia formulada por [XXX] y otros, al Servicio de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

1. Con fecha 5 de marzo de 2013 tuvo entrada en la Dirección de Investigación (DI) escrito de denuncia de D.[XXX], D. [XXX], D. [XXX], D. [XXX], D. [XXX], D. [XXX], D<sup>a</sup> [XXX] y D. [XXX] (en adelante D. [XXX] y otros), todos ellos letrados y en ejercicio del Iltre. Colegio de Abogados de Alcalá de Henares, contra el mencionado Colegio de Abogados de Alcalá de Henares, y subsidiariamente contra el Colegio de Abogados de Madrid y el Colegio de Abogados de Guadalajara.

Señalan los denunciantes que el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares, a diferencia de los Colegios de Abogados de Madrid y de Guadalajara, no exige a los abogados que pretendan incorporarse a su Turno de Oficio que tengan su residencia y despacho profesional abierto al público en la demarcación correspondiente a ese Colegio. Por el contrario, los Colegios de Abogados de Madrid y de Guadalajara sí exigen que los abogados inscritos en el Turno de Oficio tengan su residencia y despacho profesional en su demarcación territorial. Todo ello origina, señalan los denunciantes, que los abogados colegiados en Alcalá de Henares se

encuentren discriminados respecto a los colegiados de los Colegios de Madrid y de Guadalajara, que pueden inscribirse en el Turno de Oficio de su propio Colegio y además en el de Alcalá de Henares, mientras que los colegiados en Alcalá de Henares no pueden inscribirse en el Turno de Oficio de los otros dos Colegios. Todo ello consideran que puede ser contrario a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

2. Con fecha 3 de abril de 2013 la Dirección de Investigación remitió al Servicio de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid (en adelante SDCM) propuesta de asignación de casos, junto con nota sucinta de la denuncia, comunicándole que el conocimiento de las conductas concretas de los Colegios de Abogados de Madrid y Alcalá de Henares, conforme al artículo 1.3 de la Ley 1/2002, correspondería a ese Servicio, al no apreciarse afectación a un ámbito superior al de la Comunidad Autónoma de Madrid, ni al conjunto del mercado nacional; y las conductas referidas al Colegio de Abogados de Guadalajara a la Comisión Nacional de la Competencia (en adelante CNC).
3. Por Acuerdo de 7 de mayo de 2013 la Subdirección de Vigilancia notificó al Sr. [XXX] el traslado de su denuncia al SDCM. En dicha notificación, por error, no se incluyó el párrafo en el que se comunicaba al SDCM que las actuaciones correspondientes al Colegio de Abogados de Guadalajara correspondían a la CNC.
4. Mediante Acuerdo de fecha 7 de mayo de 2013 la Dirección de Investigación comunicó al SDCM, que habiendo transcurrido el plazo de quince días previsto en el artículo 2.2 de la Ley 1/2002, sin recibir opinión en contrario del SDCM, se procedía a dar traslado de la denuncia, así como copia de la notificación sobre dicha circunstancia realizada al primero de los denunciados, conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
5. Con fecha 14 de mayo de 2013 tuvo entrada en la CNC recurso de alzada interpuesto por [XXX] (en unión de otros) contra el acuerdo de la Subdirección de Vigilancia de 7 de mayo de 2013.
6. Con fecha 27 de mayo de 2013, conforme a lo indicado en el artículo 24 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (en adelante, RDC), el Consejo de la CNC remitió copia del recurso a la DI para recabar su informe junto con la correspondiente copia del expediente.
7. Con fecha 27 de mayo de 2013 la Subdirección de Vigilancia dictó acuerdo en el que, advertido el error del escrito de 7 de mayo de 2013, se comunica a los recurrentes que el análisis de las actuaciones denunciadas referidas al Colegio de Abogados de Guadalajara, se seguirán en la Subdirección de Servicios de la Dirección de Investigación de la CNC.

8. Con fecha 27 de mayo de 2013, la DI emitió el preceptivo informe sobre el recurso referido en el punto 5. En dicho informe, la DI considera que procede desestimar el recurso.
9. Con fecha 4 de junio de 2013 tuvo entrada en el registro de la CNC escrito de alegaciones complementarias de [XXX] al recurso interpuesto con fecha 14 de mayo, haciendo extensivo dicho recurso a la resolución de corrección de errores dictada el 27 de mayo de 2013 por la Subdirección de Vigilancia.
10. El Consejo deliberó y falló el asunto en su reunión de 5 de junio de 2013.
11. Son interesados en este expediente de recurso D. [XXX], D<sup>a</sup> [XXX] y D. [XXX].

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

Se promueve el presente recurso al amparo de los artículos 45, 47 y 70 de la Ley 15/2007, y del artículo 114 y ss de la Ley 30/1992, contra el Acuerdo de la Dirección de Investigación (Subdirección de Vigilancia) de 7 de mayo de 2013, por el que se resuelve dar traslado de la denuncia formulada por [XXX] y otros al SDCM, en tanto órgano competente para conocer de los hechos denunciados relativos a los Colegios de Abogados de Madrid y Alcalá de Henares. Mediante escrito de alegaciones complementarias de 4 de junio de 2013 se hace extensivo dicho recurso a la resolución de corrección de errores dictada el 27 de mayo de 2013 por la Subdirección de Vigilancia

En su recurso los recurrentes señalan que:

- Las actuaciones denunciadas se refieren a dos Comunidades Autónomas, Madrid y Castilla la Mancha, por lo que no puede considerarse competente para su conocimiento la Comunidad Autónoma de Madrid.
- La inadmisión a trámite de la denuncia y su remisión a la Comunidad Autónoma de Madrid, sólo puede ser adoptada por el Consejo de la CNC y no por la Subdirección de Vigilancia, por lo que es nula de pleno Derecho.
- Los artículos 25,26 y 27 de la LDC imponen a la CNC la obligación de investigar si las conductas denunciadas pueden tener también lugar en otras Comunidades Autónomas.

En su informe, emitido el 27 de mayo de 2013, la DI propone la desestimación del recurso de 8 de febrero de 2013, toda vez que el error en la notificación recurrida ha sido subsanado y aclarado que los hechos relativos al Colegio de Abogados de Guadalajara están siendo analizados por la CNC.

En sus escritos los recurrentes califican su recurso como recurso de alzada interpuesto al amparo de los artículos 114 y ss de la Ley 30/1992 y los artículos 45, 47 y 70 de la LDC. El artículo 47 de la LDC establece un recurso específico contra las resoluciones y actos dictados por la DI, y es conforme a tal regulación especial como corresponde resolver el recurso interpuesto por J. CONDÉS, (en unión de otros), tal y como prevé el artículo 110. 2 LRJ-PAC.

### **SEGUNDO.- Inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación del recurrente.**

La primera cuestión a dilucidar, antes incluso de entrar a analizar el fondo del asunto, es si el denunciante se encuentra legitimado para impugnar el Acuerdo de fecha 7 de mayo de 2013 dictado por la Dirección de Investigación (Subdirección de Vigilancia), en el que se le comunica el traslado de la denuncia presentada al SDCM, en tanto órgano competente para su conocimiento, en virtud del artículo 1 de 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, o si por el contrario, carece de legitimación y, por tanto, procede la inadmisión del recurso.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para estar legitimado a los efectos de interponer recurso administrativo se exige:

- a) Tener un interés legítimo y cierto en la obtención de un beneficio material y jurídico. No bastando un mero interés en el mantenimiento de la legalidad, salvo en los supuestos de acción pública.
- b) Que exista una conexión entre la legitimación y un procedimiento administrativo. Para que exista tal legitimación hace falta que concurra el requisito anterior, esto es tener un interés real y actual consistente en que, según sea una u otra la resolución, se produzca un beneficio o perjuicio positivo y cierto para el interesado en su esfera jurídica o económica.

Por lo que respecta a la posición jurídica del denunciante, son numerosas las sentencias del Alto Tribunal, por todas la de 5 de Noviembre de 1999, que declaran que la mera interposición de una denuncia no presupone en quien la realiza la titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo en el procedimiento sancionador que pueda incoarse.

Tampoco se adquiere por virtud de la denuncia el derecho a la incoación del procedimiento ni la intervención en el mismo (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2000), por lo que mucho menos a decidir qué autoridad es la competente para su incoación. Como mero denunciante, no se tiene derecho al procedimiento, no ostentando *per se* la condición de interesado. Por ello, posee el derecho al trámite, esto es, a obtener una respuesta jurídicamente motivada sobre su petición, pero a nada más.

Conforme a la jurisprudencia hasta ahora citada es posible afirmar que, con carácter previo a la incoación del procedimiento sancionador, el único título que legitima al denunciante para cuestionar, vía recurso administrativo o judicial,

según corresponda, la decisión de la Administración pública competente respecto a los hechos denunciados es la falta de respuesta a su denuncia o, constando respuesta, la decisión de no incoar expediente sancionador, siempre que, en este último caso, pueda acreditar la incidencia directa, ya sea positiva o negativa, que le pueden ocasionar.

Pues bien, si analizamos las circunstancias en que se ha dictado el acuerdo ahora recurrido, es evidente que nos encontramos ante una actuación previa, tanto desde un punto de vista temporal como procedimental, a aquéllas que, por estar legitimado, puede cuestionar el denunciante, puesto que ni hay pronunciamiento sobre su denuncia ni mucho menos exclusión como interesado del procedimiento incoado en atención a los hechos denunciados. Por el contrario, estamos ante la simple decisión de remitir parte de las actuaciones al único órgano que puede adoptarlas, al ser competente por disposición legal, esto el SDCM, en relación con las actuaciones denunciadas correspondientes a los Colegios de Abogados de Madrid y Alcalá de Henares.

Es decir, la decisión sobre la competencia previa a la iniciación del procedimiento es un trámite imprescindible para poder adoptar todas aquellas decisiones que, por tener potencial para afectar de un modo directo al denunciante, justificarían su legitimación para recurrir.

Como resulta evidente, la decisión cuestionada carece, aisladamente considerada, de entidad sustantiva para producir un beneficio o perjuicio cierto en la esfera jurídica del denunciante, lo que unido a la posición jurídica del mismo, no hace sino poner de manifiesto que carece de la necesaria legitimación para cuestionarla mediante su impugnación.

El razonamiento antecedente conlleva la inadmisión del recurso, contra el Acuerdo de la Dirección de Investigación (Subdirección de Vigilancia) de 7 de mayo de 2013 por el que se resuelve dar traslado de la denuncia formulada por [XXX] y otros al SDCM por falta de legitimación de los recurrentes para su interposición.

### **TERCERO.- Inadmisibilidad del recurso por no ser el acuerdo impugnado un acto recurrible conforme al artículo 47 de la LDC.**

En cualquier caso, y aun cuando pudiera entenderse que el denunciante tuviera legitimación para interponer este recurso, el Consejo entiende que el Acuerdo de la DI en cuestión no es, por naturaleza, un acto recurrible a la luz del artículo 47 de la LDC, que únicamente permite interponer recurso administrativo contra aquellos actos de la Dirección de Investigación que *“produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”*.

Tal y como ha señalado este Consejo en su resolución de fecha 2 de noviembre de 2011, en el marco del expediente R/0081/11 MARKMEDIA GLOBAL:

*“difícilmente puede hablarse de vulneración del derecho de defensa cuando no hay procedimiento, ni imputación y quien invoca su vulneración no es ni siquiera*

*el denunciado, es decir, el potencial imputado, sino el denunciante, quien, aunque fuera interesado en un hipotético procedimiento, no tendría nunca derecho de defensa, sino simplemente derecho a intervenir en él.*

*Tampoco puede hablarse de perjuicio irreparable, ya que la decisión sobre la competencia para analizar los hechos denunciados no presupone que no se vaya a incoar procedimiento sancionador por la autoridad competente, ni que el denunciante no pueda solicitar ser interesado ni que quede excluida la posibilidad de que los hechos denunciados sean sancionados. Como resulta evidente, tales decisiones, hipotéticas y, en todo caso, futuras, además de imputables a una Administración pública distinta, ni son enjuiciables en el presente recurso ni, por lo tanto, pueden emplearse como parámetro para valorar la legalidad del acto objeto de impugnación.”*

De acuerdo con lo expuesto, no solo [XXX] (en unión de otros) carece de legitimación para impugnar el Acuerdo de la DI de fecha 7 de mayo de 2013, sino que, además, el acto impugnado no es objetivamente recurrible conforme a lo dispuesto por el artículo 47 de la LDC.

Con respecto a las alegaciones realizadas por los recurrentes, coincide este Consejo con la Dirección de Investigación, en que las mismas deben ser desestimadas, y ello por los motivos que a continuación se exponen.

En relación con la primera alegación, si bien es cierto como alegan los recurrentes que el SDCM sólo tiene competencia para analizar los hechos relativos a los Colegios de Abogados de Madrid y Alcalá de Henares pero no las actuaciones correspondientes al Colegio de Abogados de Guadalajara, la DI subsanó el error en la notificación que se realizó a los recurrentes el 7 de mayo de 2013 en su escrito de 27 de mayo de 2013, comunicándoles que las actuaciones correspondientes al Colegio de Abogados de Guadalajara correspondían a la CNC (ex disposición transitoria única de la Ley 1/2002), por lo que la alegación de incompetencia del SDCM quedaría vacía de contenido, careciendo de objeto el recurso en este particular aspecto.

Además, la Propuesta de asignación de casos dirigida al Jefe del SDCM el 3 de mayo de 2013 y referida a las actuaciones sobre los Colegios de Abogados de Alcalá de Henares y Madrid, contenía asimismo esta declaración respecto de los hechos denunciados por [XXX]: *“Por lo que respecta al Colegio de Abogados de Guadalajara, corresponde a esta Comisión, en el ámbito de sus competencias, conocer de las actuaciones correspondientes”*.

En segundo lugar, respecto a la falta de competencia de la Subdirección de Vigilancia para inadmitir la denuncia y remitir la misma al órgano competente de la Comunidad de Madrid, cabe señalar en primer lugar que, en contra de lo manifestado por los recurrentes, el Acuerdo de fecha 7 de mayo de 2013 recurrido no puede calificarse como acuerdo de inadmisión de la denuncia sino como notificación al denunciante del traslado de la misma al órgano legalmente competente para su investigación. En segundo término dicho traslado de la denuncia, que no inadmisión, fue realizado directamente por la Dirección de

Investigación, y no por la Subdirección de Vigilancia, conforme al procedimiento previsto en el artículo 2 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.

Tal y como ha quedado acreditado la Dirección de Investigación remitió primero al SDCM, con fecha 3 de abril de 2013, copia de la denuncia y nota sucinta recogiendo los datos básicos de la misma, así como copia de la documentación aportada con la denuncia referente a los Colegios de Alcalá de Henares y Madrid expresando que el SDCM, era el órgano competente para analizar las conductas concretas de los Colegios de Madrid y Alcalá de Henares, correspondiendo a la CNC el conocimiento de las actuaciones correspondientes al Colegio de Abogados de Guadalajara.

Posteriormente, transcurrido el plazo de quince días previsto en el artículo 2.2 de la Ley 1/2002 sin recibir opinión en contrario del SDCM, mediante acuerdo de 7 de mayo de 2013, firmado por la Directora de Investigación y dirigido al Jefe del SDCM, la DI procedió a dar traslado de la documentación al SDCM junto con copia de la notificación de tal circunstancia realizada por la Subdirección de Vigilancia con esa misma fecha al primero de los denunciados, conforme al artículo 33 de la Ley 30/1992.

Es importante señalar que la remisión de las actuaciones al órgano autonómico correspondiente no es una competencia del Consejo de la CNC, como señalan los recurrentes, sino de la Dirección de Investigación. Así se desprende del tenor literal del artículo 2 de la Ley 1/2002, quien atribuye la competencia de la notificación de la nota sucinta y denuncia al órgano autonómico competente, al extinto Servicio de Defensa de la Competencia. De acuerdo con la Disposición Adicional Quinta de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, esta referencia al antiguo Servicio de Defensa de la Competencia ha de entenderse referida en la actualidad a la Dirección de Investigación de la CNC. Por tanto la alegación de los recurrentes ha de ser rechazada.

En cuanto a la alegación de que los artículos 25, 26, y 27 de la LDC imponen a la CNC la obligación de investigar si las conductas referidas en su denuncia pueden tener lugar en otras comunidades autónomas, hay que señalar tales preceptos regulan una serie de competencias y actividades de la autoridad nacional de competencia diferenciadas de la instrucción de expedientes sancionadores por infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la LDC. Tales preceptos se refieren a las competencias consultivas y otras funciones de la actual Comisión Nacional de la Competencia y también a la publicidad de las actuaciones del organismo (artículo 27) y no cabe colegir de las mismas una obligación para la CNC de analizar, desde una perspectiva sancionadora, si las denuncias recibidas se repiten o no en otras Comunidades Autónomas.

En todo caso, de acuerdo con lo que establece el artículo 5.Tres de la Ley 1/2002, al objeto de procurar la aplicación uniforme de la LDC, la Dirección de Investigación puede comparecer, en calidad de interesado, en los procedimientos administrativos tramitados por los órganos de defensa de la competencia de las

Comunidades Autónomas. Así se comunicó al SDCM en el escrito de remisión de expediente de 7 de mayo de 2013, solicitando que, en caso de iniciar un expediente sancionador con respecto a la denuncia referenciada, se admitiese a la Dirección de Investigación de la CNC como parte interesada en el mencionado expediente, remitiendo a dicha Dirección de Investigación todos aquellos documentos que de acuerdo con la LDC, deban notificarse a aquellos que hayan sido declarados interesados en el mismo.

De acuerdo con lo anterior, las alegaciones presentadas deben ser desestimadas.

Por todo ello, no reuniendo los requisitos exigidos por el artículo 47 LDC, este Consejo entiende que el recurso examinado en la presente resolución debe ser inadmitido.

Vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, EL CONSEJO

### **HA RESUELTO**

**ÚNICO.-** Inadmitir el recurso interpuesto por [XXX], D. [XXX], D. [XXX], D. [XXX], D. [XXX], D. [XXX], D. [XXX], D<sup>a</sup> [XXX] y D. [XXX], contra el Acuerdo de la Dirección de Investigación de 7 de mayo de 2013, por el que se resuelve dar traslado de la denuncia formulada por [XXX] (en unión de otros) al Servicio de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, en tanto órgano competente para conocer de los hechos denunciados relativos a los Colegios de Abogados de Madrid y Alcalá de Henares.

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