

RESOLUCIÓN

Expte. R/0144/13, S. FERNANDEZ

CONSEJO

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

En Madrid, a 31 de julio de 2013

El Consejo de la Comisión Nacional de Competencia, con la composición expresada y siendo Ponente el Consejero Luis Díez Martín, ha dictado la siguiente resolución en el Expediente R/0144/13, [XXX], por la que se resuelve el recurso administrativo interpuesto al amparo del artículo 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia por Dña. [XXX], contra el Acuerdo de la Dirección de Investigación de 14 de junio de 2013 por el que se deniega a [XXX] la existencia de un interés legítimo para ser considerada parte en el marco del expediente sancionador que, en su caso, pudiera incoarse contra el Consejo General de la Abogacía española y los Colegios de Abogados por ella denunciados por exigir una cuota de colegiación superior al coste de su tramitación.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Entre el 22 de enero y el 7 de marzo de 2013 tuvieron entrada en el Registro de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) diversas denuncias formuladas por Dña. [XXX], contra el Consejo General de la Abogacía Española y contra treinta y cuatro Colegios de Abogados, por supuestas prácticas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).
2. Las prácticas denunciadas podían suponer una barrera a la incorporación de nuevos abogados en tanto que consistían, principalmente, conforme a la denunciante, en la exigencia de una cuota de incorporación superior al coste real de tramitación, en contra de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

3. En dichos escritos de denuncia, [XXX] alegó su condición de abogada colegiada en el Colegio de Abogados de Sevilla para ser considerada parte interesada en el procedimiento.
4. El 15 de abril de 2013, la Dirección de Investigación de la CNC (DI) requirió a la denunciante para que subsanara su escrito de denuncia mediante la justificación de su condición de interesada, al entender que los escritos de denuncia no reunían los requisitos exigidos por el artículo 25 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (RDC) y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).
5. El 26 de abril de 2013, mediante correo ordinario y con entrada en la CNC el 6 de mayo de 2013, [XXX] contestó al requerimiento de la DI de 15 de abril. En el mismo justificó su interés legítimo en la probabilidad de traslado a otra localidad, lo que le exigiría darse de alta en el Colegio de Abogados correspondiente y pagar la cuota de colegiación.
6. El Acuerdo de la DI de 14 de junio de 2013 denegó a [XXX] su solicitud de reconocimiento de la condición de parte interesada en el expediente que pudiera incoarse en relación con sus denuncias, sin perjuicio de que pudiera realizar, de oficio, todas las actuaciones que considerara necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados. Dicho acuerdo fue notificado el 21 de junio de 2013.
7. Con fecha de correo administrativo 3 de julio de 2013 y entrada en la CNC el 10 de julio de 2013, [XXX] presentó escrito de recurso contra el Acuerdo de la DI de 14 de junio de 2013, anteriormente citado.
8. Con fecha 11 de julio de 2013, conforme a lo indicado en el artículo 24 del RDC, el Consejo de la CNC remitió copia del recurso a la DI, para recabar su informe junto con la correspondiente copia del expediente.
9. Con fecha 15 de julio de 2013, la DI emitió el preceptivo informe sobre el recurso anteriormente señalado concluyendo que procedía la desestimación del mismo, al considerar que las razones esgrimidas por [XXX] no constituían interés legítimo para ser considerada parte interesada.
10. El Consejo deliberó y falló el asunto en su reunión de 24 de julio de 2013.
11. Es interesada en este expediente de recurso Dña. [XXX].

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

Se promueve el presente recurso, al amparo del artículo 47 de la LDC, contra el Acuerdo de la DI de 14 de junio de 2013 por el que se deniega a [XXX] la existencia de un interés legítimo para ser considerada parte en el marco del expediente sancionador

que, en su caso, pudiera incoarse contra los Colegios de Abogados por ella denunciados por exigir una cuota de colegiación superior al coste de su tramitación.

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

En su recurso de 3 de julio de 2013 la recurrente alega su disconformidad con el Acuerdo de la DI de 14 de junio de 2013 por los siguientes motivos:

- En breve podría cambiar de residencia, por lo que tendría que darse de baja en el Colegio de Abogados en el que está colegiada (Sevilla) e inscribirse en otro, dado que la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales le obliga a colegiarse donde tenga el domicilio profesional único o principal. Por ello le interesa que la cuota de colegiación no supere los costes de tramitación de la inscripción, tal y como establece la normativa legal, y denuncia únicamente a los Colegios en los que se puede inscribir en función de la titulación que ostenta y no a cualquier otro.
- Niega que sólo pueda denunciar al Colegio de Abogados al que está colegiada o esperar a trasladarse de ciudad para denunciar al Colegio donde vaya a inscribirse, ya que en ambos casos sólo se reintegran los excesos de cuota de las inscripciones tramitadas a partir de la notificación al Colegio del inicio del expediente sancionador por parte de la autoridad de competencia.
- En todo caso la rebaja de las cuotas de colegiación de los Colegios de Abogados denunciados le supondría un beneficio, motivo por el que considera debe de ser considerada parte interesada en el expediente correspondiente.

En su informe de 15 de julio de 2013, la DI propone la desestimación del recurso, al entender que existe interés legítimo en un expediente sancionador si la imposición de la sanción puede, bien producir un efecto positivo o bien eliminar un gravamen o carga en la esfera jurídica del interesado. Considera que los argumentos de la recurrente no justifican su interés legítimo en la medida en que la resolución que pudiera recaer en el eventual procedimiento sancionador que se incoara contra los Colegios denunciados no le proporcionaría beneficio alguno ni le evitaría un perjuicio materialmente apreciable, al no estar colegiada en ninguno de ellos ni existir certeza de que vaya a estarlo. La DI concluye que no concurre un interés real de la recurrente, sino un simple interés por la legalidad.

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

El mencionado artículo 47 LDC permite interponer el recurso administrativo en él regulado contra aquellos actos de la DI que *"produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos"*, de suerte que la ausencia de ambos requisitos debe determinar la inadmisión del recurso sin que proceda examinar las concretas alegaciones en que se funda.

El artículo 49 de la LDC, referido a la iniciación del procedimiento sancionador en materia de conductas prohibidas prevé que la DI *“incoará expediente cuando se observen indicios racionales de la existencia de conductas prohibidas y notificará a los interesados el acuerdo de incoación.”* A su vez, el artículo 28 del RDC establece, al tratar sobre la incoación del expediente, que el acuerdo de incoación tendrá como contenido mínimo *“d) En su caso, personas que ostenten la condición de interesado”*.

Corresponde al acuerdo de incoación, por tanto, como acto de trámite que inicia el procedimiento sancionador, la determinación inicial de las personas que ostentan la condición de interesados. La DI es la que valora si existen motivos que justifican la iniciación del procedimiento sancionador de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 LDC, y la que determina, junto a los hechos que motivan la incoación, los aspectos que el procedimiento aborda. Es en ese contexto donde corresponde la determinación inicial de las personas que ostentan la condición de interesado.

Asimismo, el artículo 31.1 de la Ley 30/1992, al regular el concepto de interesado, vincula tal condición a la previa existencia de un procedimiento administrativo: *“se consideran interesados en el procedimiento administrativo [...]”*.

De acuerdo con los antecedentes descritos y a la luz de las normas citadas, no constado incoado procedimiento alguno no puede haberse producido indefensión o perjuicio irreparable en la negativa del órgano instructor al reconocimiento de la condición de interesado de la recurrente. Siendo ello así, resultando inviable en la actual fase de tramitación del expediente la producción de indefensión o perjuicio irreparable, el recurso no puede ser admitido a trámite.

A la luz de lo expuesto, no obstante, resulta evidente que el acto recurrido no impide a la denunciante alegar, particularmente en el momento en que se produzca la eventual incoación de un expediente vinculado a los hechos por ella denunciados, cuanto considere conveniente en defensa de sus derechos e intereses. Será en esa fase, en su caso, en la que corresponderá analizar los argumentos sustantivos que la recurrente incluye en su recurso. Si bien el acuerdo de incoación se notifica a los interesados (art. 28.2 RDC), por prescripción reglamentaria en la página web de la CNC se hace público el hecho de la incoación de expedientes por la DI (art. 28.3 RDC).

Por todo ello, no resulta posible apreciar que el Acuerdo de la DI de 14 de junio de 2013 pueda causar indefensión a la recurrente, teniendo en cuenta además que su condición no es la de denunciado, sino la de denunciante.

Como es sabido, tanto en el ámbito del Derecho administrativo sancionador general como en el ámbito del Derecho de la competencia, los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, si bien esa iniciación puede haber sido provocada por la denuncia interpuesta por un particular (art. 25.1 RDC y art. 11 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora). Como persona que pone en conocimiento de la Administración los hechos que pueden ser constitutivos de infracción, en esta fase previa a que se inicie el procedimiento mismo no cabe apreciar la existencia de indefensión alguna generada en el denunciante.

En cuanto al segundo de los requisitos exigidos del art. 47 LDC para que pudiera prosperar el recurso, esto es, la existencia de un perjuicio irreparable, cabe recordar al respecto que el Tribunal Constitucional entiende por perjuicio irreparable *"aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío e impida su efectiva restauración"* (entre otros muchos, Autos del TC 79/2009, de 9 de marzo de 2009, y 124/2012, de 18 de junio de 2012).

Por las mismas consideraciones ya expuestas, no puede hablarse de perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos del recurrente, toda vez que el acto que recurre le participa una puesta en marcha por la DI de una actividad encaminada precisamente a la investigación de los hechos que [XXX] denuncia, lo que no tiene virtualidad para poder generar perjuicio alguno a la recurrente.

Este Consejo coincide con la valoración realizada por la DI en su informe de 15 de junio de 2013, en el sentido de que no resulta acreditado que la ahora recurrente tenga derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que se adopte en el supuesto en que se iniciara un procedimiento sancionador por los hechos por ella denunciados, más allá de un interés personal de naturaleza hipotética –y no de carácter real y efectivo- y de un simple interés por la legalidad,

El Tribunal Supremo ha puntualizado que *"el reconocimiento de que los recurrentes son titulares de un interés legítimo a efectos de admitir su legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo no debe llevar a la errónea conclusión de que también ostentan la condición legal de interesadas a efectos administrativos"* (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 7ª, de 12 de noviembre de 2007). Asimismo, con cita de la anterior sentencia, la Audiencia Nacional ha señalado que *"La interpretación más favorable al derecho que de la legitimación impone el art. 24.1 de la Constitución no es aplicable directamente en el procedimiento administrativo al vincularse a la tutela judicial. Es por esto que la Administración no está sometida como los Jueces y Tribunales a la obligación de interpretar de manera amplia el derecho a la intervención de los administrados en el procedimiento administrativo"* (Sentencia de la AN de 20 de enero de 2011).

En consecuencia, debe afirmarse que no estamos, en el caso examinado, ante un acto en el que concurren los requisitos exigidos por el artículo 47 LDC para considerarlo recurrible, dado que la denegación de la existencia de un interés legítimo para ser considerado interesado en un expediente todavía no iniciado, no produce indefensión ni perjuicio irreparable alguno a los derechos o intereses legítimos de la recurrente. El acuerdo de la DI de 14 de junio de 2013, por tanto, constituye un acto que no reúne los requisitos de procedibilidad que fija la LDC para admitir el recurso contra él.

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

HA RESUELTO

ÚNICO.- Inadmitir el recurso administrativo interpuesto por [XXX] contra el Acuerdo de la Dirección de Investigación de 14 de junio de 2013 por el que se le deniega la existencia de un interés legítimo para ser considerada parte en el marco del expediente sancionador que, en su caso, pudiera incoarse contra el Consejo General de la Abogacía española y los Colegios de Abogados por ella denunciados por exigir una cuota de colegiación superior al coste de su tramitación.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación y notifíquese a la interesada, haciéndole 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.