

## RESOLUCIÓN

### EXPEDIENTE LEFEBVRE-EL DERECHO, S.A

**R/AJ/049/22**

#### **CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

##### **Presidente**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

##### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

##### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 27 de julio 2022.

La Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada, ha dictado la siguiente Resolución en el Expediente R/AJ/049/22 LEFEBVRE- EL DERECHO, S.A, por la que se resuelve el recurso administrativo interpuesto por LEFEBVRE-EL DERECHO S.A, EDITORIAL DYKINSON, S.L, EDITORIAL REUS, S.A, EDITORIAL JURÍDICA SEPIN, S.L, EDITORIAL TIRANCH LO BLANCH, S.L y MARCIAL PONS EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S.A (en adelante las Editoriales), al amparo del artículo 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**), contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de 30 de mayo de 2022, por el que se le deniega la condición de interesado y el acceso al Expediente C/1295/22 KARNOV/TR ESPAÑA/WK ESPAÑA.

## I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 27 de mayo de 2022, tuvo entrada en la CNMC escrito de las Editoriales en el que solicita el reconocimiento de la condición de interesada en el expediente de concentración C/1295/22, así como el acceso a la documentación obrante en dicho expediente.
2. Con fecha 30 de mayo de 2022, la DC dictó acuerdo en el que deniega la condición de interesada solicitada por las Editoriales, así como el acceso al expediente C/1295/22.
3. Con fecha 6 de junio de 2022, tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el recurso interpuesto por las Editoriales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), contra el acuerdo de la DC de 30 de mayo de 2022.
4. Con fecha 7 de junio de 2022, conforme a lo indicado en el artículo 24.1 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), el Secretario del Consejo de la CNMC solicitó a la Dirección de Competencia (DC) antecedentes e informe sobre el recurso interpuesto por las Editoriales.
5. Con fecha 10 de junio de 2022, la DC emitió el preceptivo informe sobre el recurso. En dicho informe, la DC propone que se inadmita o en su defecto se desestime el presente recurso.
6. Con fecha 22 de junio de 2022, la Sala de Competencia admitió a trámite el recurso de las Editoriales, concediéndole un plazo de 15 días para que, previo acceso al expediente pudiera formular alegaciones.
7. El día 27 de junio de 2022, las Editoriales tuvieron acceso al expediente.
8. Con fecha 11 de julio de 2022 tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones de las recurrentes.
9. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC resolvió este recurso en su reunión de 27 de julio de 2022.
10. Son interesadas en este expediente de recurso: LEFEVBRE- EL DERECHO S.A, EDITORIAL DYKINSON S.L, EDITORIAL REUS, S.A, EDITORIAL JURÍDICA SEPIN, S.L, EDITORIAL TIRANT LO BLANCH y MARCIAL PONS EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES ( conjuntamente las Editoriales).

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Objeto de la presente resolución y pretensiones de la recurrente

#### 1. Objeto del recurso.

Se promueve el presente recurso, al amparo del artículo 47 de la LDC, contra el Acuerdo de la DC de 30 de mayo de 2022, por el que se deniega a las Editoriales la condición de interesadas y el acceso al expediente C/01295/22 KARNOV/TR ESPAÑA/WK ESPAÑA.

El artículo 47 de la LDC regula el recurso administrativo previsto contra las resoluciones y actos dictados por la DC disponiendo que: *“Las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Investigación [hoy Dirección de Competencia] que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos serán recurribles ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [hoy Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia] en el plazo de diez días”*.

#### 2. Pretensiones de las recurrentes.

En su recurso las recurrentes solicitan que se dicte resolución por la que se estime el recurso y se acuerde reconocer su condición de interesadas en el expediente C/1295/22, así como el derecho a acceder al expediente.

#### 3. Motivos del recurso

Las recurrentes, en síntesis, fundamentan su recurso en los siguientes motivos:

Las Editoriales alegan que ostentan la condición de interesadas pues tienen un interés legítimo en que el análisis de la operación de concentración sea correcto y la decisión adoptada se funde en información y datos veraces y contrastados, preservando adecuadamente la dinámica competitiva existente en los mercados de edición y suministro de información jurídica en España.

Asimismo, sostienen que la decisión final del expediente de concentración tendrá un impacto directo sobre las Editoriales, pues todas ellas son operadores que compiten con los notificantes de la operación de concentración y que carece de

sentido que la DC haga pública en su web la notificación de la operación pero, en cambio deniegue la participación de las Editoriales en la primera fase del procedimiento.

Por otro lado, señalan que ni la LDC ni el RDC prohíben que puedan participar terceros interesados en la primera fase de los expedientes de control de concentraciones. Por tanto, en la medida que la DC no establece ninguna previsión al respecto, resulta de aplicación supletoriamente lo previsto en el artículo 4 de la Ley 29/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), concurriendo en las Editoriales las circunstancias de las letras b) y c) del referido precepto.

En definitiva, las obligaciones de reconocimiento de la condición de interesados en la segunda fase del procedimiento no impiden que aquellos que acrediten un interés legítimo puedan participar durante el expediente de control de concentraciones en su fase primero.

Adicionalmente, consideran las Editoriales que resulta de aplicación, como criterio interpretativo, las previsiones del artículo 18 del Reglamento 139/2004, de 20 de enero de 2004 sobre el control de las concentraciones entre las empresas, que reconocería a los derechos interesados el derecho a ser oídos en los procedimientos de concentración si así lo solicitan y justifican un interés suficiente.

Asimismo, invocan la sentencia del TGUE de 12 de octubre de 2011, Asunto T-224/10, para justificar que desde la notificación formal de una operación de concentración los terceros interesados deben poder participar y acceder al expediente.

Por último, argumentan las recurrentes que resulta incoherente que, tras notificar el acuerdo recurrido, la DC haya remitido a las Editoriales un extenso requerimiento de información sobre la base del artículo 56.6 de la LDC, puesto que difícilmente pueden responder adecuadamente al requerimiento si desconocen el contenido del expediente y se les deniega la condición de interesadas.

#### **4. Informe de la DC.**

Frente a lo alegado por las recurrentes, la DC considera en su informe de 10 de junio de 2022, que el recurso debe ser inadmitido o en su defecto desestimado al no reunir los requisitos exigidos por el artículo 47 de la LDC, en tanto en cuanto el acuerdo de la DC de 30 de mayo de 2022, no es susceptible de causar

indefensión o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos de las Editoriales.

## **5. Alegaciones de las recurrentes al informe de la DC.**

En su escrito de alegaciones complementarias de fecha 11 de julio de 2022, las recurrentes reiteran los argumentos expuestos en su escrito de recurso e insisten en que al negarles la condición de interesadas, la DC provoca una inmediata y patente indefensión a las Editoriales, que ven frustrado su interés legítimo en defender sus posturas sobre la operación de concentración.

El acuerdo impugnado les niega toda participación en la primera fase del procedimiento de control de concentraciones. De este modo, si el expediente culmina en esa primera fase, sin abrirse la segunda, de ningún modo habrán podido participar las Editoriales en un expediente que les afecta directamente, pues su resultado puede dar lugar al surgimiento de un nuevo competidor que podría empeorar la competencia existente en los mercados afectados.

En tal escenario, la indefensión padecida no sería hipotética ni futura, sino que se materializaría por completo: habría una decisión de autorización de la concentración en primera fase en la que las Editoriales no habría podido participar pese a tener un indiscutible interés legítimo sobre esa decisión administrativa.

Asimismo, alegan que la indefensión que provoca la decisión de la DC es material y real, pues la negativa a reconocer la condición de interesadas a las Editoriales las coloca en la posición de contestar a un requerimiento sobre test de mercado cuya adecuada respuesta es imposible sin tener acceso al expediente de la concentración. Por tanto, concurre el requisito de indefensión.

Por otro lado, señalan que también concurre el requisito del perjuicio irreparable. La negativa a reconocer la condición de interesadas de las Editoriales y darles acceso al expediente tiene un efecto directo sobre estas: han de responder a requerimientos de la misma DC sin conocer el expediente de la concentración, lo que les obliga a suministrar respuestas que, o bien pueden ser incompletas, o bien se realicen sin contar con todos los datos relevantes. Y la consecuencia de lo anterior es que las respuestas que puedan dar las Editoriales a la DC estarán necesariamente viciadas y no servirán para formular un adecuado test de mercado en el marco del control de la concentración. Por tanto, si el test de mercado no cuenta con la información adecuada (porque se niega la condición de interesadas a las Editoriales) resultará en un test incorrecto que, si se utiliza como fundamento para autorizar la concentración, dará lugar a que esa decisión

administrativa se haya tomado sobre la base de análisis de mercado erróneos e insuficientes.

## **TERCERO.- Sobre los requisitos del artículo 47 de la LDC y la posible condición de interesado.**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la LDC, la adopción de una decisión respecto al recurso interpuesto por las Editoriales supone verificar si el acuerdo de la Dirección de Competencia de 30 de mayo de 2022, por el que se les deniega la condición de interesadas y el acceso al Expediente C/1295/ 22 es susceptible de ocasionar indefensión o perjuicio irreparable a las recurrentes, lo que conllevaría la estimación del recurso.

Tal y como ha expresado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sus sentencias de 30 de septiembre de 2013 (recurso 5606/2010) y 21 de noviembre de 2014 (recurso 4041/2011), el artículo 47 de la LDC no abre la posibilidad a cualquier impugnación y por cualquier motivo sino exclusivamente la de aquellos actos o resoluciones a los que se impute haber causado indefensión o provocar "*perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos*".

### **2.1. Ausencia de Indefensión.**

El Tribunal Constitucional se ha manifestado en múltiples ocasiones acerca de la noción de indefensión y dicha jurisprudencia ha sido asimismo reiteradamente expuesta por el extinto Consejo de la CNC (entre otras muchas, en su Resolución de 24 de julio de 2013 en el Expediente R/0142/13, REPSOL) o por esta Sala de Competencia en su Resolución de 5 de marzo de 2015 en el Expediente R/AJ/0409/14, LABORATORIOS INDAS o en la 7 de mayo de 2015 en el Expediente R/AJ/005/15, HAMBURGUESA CRUJIENTE.

En dicha jurisprudencia Constitucional se declara que "*El Tribunal Constitucional tiene establecido que por indefensión ha de entenderse el impedir a una parte en un proceso o procedimiento, toda vez que las garantías consagradas en el artículo 24.1 de la Constitución Española son también aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, el ejercicio del derecho de defensa, privándole de ejercitar su potestad de alegar y justificar sus derechos e intereses*" señalando que "*la indefensión supone una limitación de los medios de defensa producida por la indebida actuación de los órganos correspondientes*".

Es decir, que la indefensión a la que se refiere el artículo 24.1 CE es sólo aquella que produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa. Estima, por tanto, la jurisprudencia constitucional que "*no se da indefensión cuando ha existido la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos*" (STC 71/1984, 64/1986).

Por otro lado, respecto a la posible existencia de indefensión, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo, por todas en su Sentencia de 7 de febrero de 2007: *“tratándose de actos administrativos, la protección inherente al derecho fundamental reconocido en el artículo 24 CE sólo opera en relación a los que tengan un contenido sancionador”, matizando que “esa protección deberá invocarse en relación a actos administrativos que, además de haber sido dictados en el marco de un procedimiento que pueda merecer la calificación de procedimiento sancionador, sean definitivos, y por esta razón tengan en sí mismos un efectivo contenido sancionador. Esto es, la posible vulneración no podrá ser invocada en relación a meros actos de trámite”*. (subrayado añadido)

En el presente caso, ha de tenerse en cuenta que las actuaciones seguidas en el expediente C/1295/22 no forman parte de un procedimiento sancionador, pues se trata de unas actuaciones en el marco de la competencia de la CNMC sobre control de concentraciones.

Por tanto, no cabe en el marco de estas actuaciones ejercitar derecho de defensa alguno por lo cual, y de acuerdo con la jurisprudencia antes citada, el acuerdo de la DC de 30 de mayo de 2022, en modo alguno es susceptible de generar indefensión alguna a las recurrentes, por lo que el motivo debe ser rechazado.

## **2.2 Perjuicio irreparable.**

En cuanto al segundo de los requisitos exigidos en el artículo 47 de la LDC, esto es la existencia de un perjuicio irreparable, cabe recordar que el Tribunal Constitucional entiende que es *“aquel que provoque el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío e impida su efectiva restauración”* (entre otros, ATC 79/2009, de 9 de marzo de 2009 y 124/2012, de 18 de junio de 2012).

En el presente caso, el acuerdo de denegación de la condición de interesado recurrido y acceso al expediente no tiene la capacidad para producir un perjuicio irreparable a la recurrente, por tratarse de un acto administrativo ajustado a Derecho, que no se pronuncia sobre un fin distinto de aquel para el que le configura la norma.

En efecto, la negativa de la DC de dar acceso y reconocer la condición de interesados en el expediente C/1295/22 KARNOV/TR ESPAÑA/WK ESPAÑA, a terceros distintos de las empresas parte del expediente de concentración no es susceptible de causar perjuicio alguno a las recurrentes pues, de acuerdo con el artículo 66 del RDC, *“las personas físicas o jurídicas que puedan resultar*

*afectadas sólo podrán solicitar su condición de interesados una vez iniciada la segunda fase del procedimiento de control de concentraciones económicas".*

En consecuencia, en modo alguno podría la falta de reconocimiento de la condición de interesado, conforme prevé la normativa en la materia, y la correspondiente falta de acceso a la documentación de las actuaciones C/1295/22, causar un perjuicio irreparable a las Editoriales.

Asimismo, tal como señalan las recurrentes, la DC les ha formulado un detallado requerimiento de información -como es habitual en estos procedimientos- que les permite expresar todo lo que consideren oportuno con relación a la operación de concentración.

El 2 de junio de 2022 la DC remitió a las Editoriales requerimiento individualizado de información, conforme a lo previsto en los artículos 39.1 y 55.6 LDC, con objeto de valorar los efectos de la citada operación de concentración en los mercados afectados.

Además de detallada información sobre la actividad desarrollada por la empresa, en dicho requerimiento se solicitaba información sobre la estructura de la oferta y una valoración de la operación que consistía "en la adquisición del control exclusivo de Editorial Aranzadi S.A.U. (ARANZADI), Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.U (WK España) y Wolters Kluwer France S.A.S (WK Francia), por parte de Karnov Group AB (KARNOV)".

El requerimiento, además, finalizaba con una cuestión abierta, invitando a que remitieran cualquier otro comentario sobre la operación.

Por tanto, el requerimiento de información permite a las recurrentes dar una respuesta detallada y extensa, sin restricción alguna, pudiendo las \*Editoriales efectuar cualquier tipo de consideración que estimen de relevancia.

Tal y como señala la DC en su informe de 10 de junio de 2022, el acceso al expediente no es un requisito, ni es indispensable para poder dar adecuada respuesta al requerimiento de información. En efecto, el objetivo del test de mercado no es que su destinatario realice un análisis de la documentación aportada por los notificantes de la concentración, sino conocer el criterio propio de los requeridos sobre todas las cuestiones planteadas por la Dirección de Competencia.

De hecho, las recurrentes, en su escrito inicial de 27 de mayo de 2022, incluyen dos apartados específicos relativos a "*mercados afectados y cuota de mercado*" y "*posible reducción de la competencia en el mercado de la información jurídica en España*".

Por otro lado, respecto a la alegación de las editoriales relativa a que tienen un interés legítimo en las actuaciones que se llevan a cabo bajo la referencia C/1295/22, dado que todas ellas son operadores que compiten con los notificantes de la operación de concentración, y la aparente contradicción de que se les realice un requerimiento de información o test de mercado pero no se

reconozca su condición de interesados en la operación C/1295/22, cabe destacar que análogos test de mercado se han remitido a grandes usuarios de los servicios de los sectores afectados por la operación, tanto públicos como privados, personas físicas y jurídicas, y tanto del ámbito de la prestación de servicios de asesoramiento jurídico como de la enseñanza superior y a Administraciones públicas.

En cuanto a la alegación de las recurrentes de que ni la LDC ni el RDC prohíben que puedan participar terceros interesados en la primera fase de los expedientes de control de concentraciones, cabe señalar que el artículo 58 de la LDC y el artículo 66 del RDC únicamente contemplan la intervención en el expediente de terceros interesados en la segunda fase, cuando la CNMC considere que la concentración puede obstaculizar el mantenimiento de la competencia efectiva en todo o en parte del mercado nacional.

El artículo 58.1 dispone que: *“Una vez iniciada la segunda fase del procedimiento, la Dirección de Investigación elaborará una nota sucinta sobre la concentración que, una vez resueltos los aspectos confidenciales de la misma, será hecha pública y puesta en conocimiento de las personas físicas o jurídicas que puedan resultar afectadas y del Consejo de Consumidores y Usuarios, para que presenten sus alegaciones en el plazo de 10 días”.*

Por su parte, el artículo 66 del RDC prevé que: *“De acuerdo con lo previsto en el artículo 58.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, las personas físicas o jurídicas que puedan resultar afectadas sólo podrán solicitar su condición de interesados una vez iniciada la segunda fase del procedimiento de control de concentraciones económicas”.*

Además, cabe destacar que de hecho, no se consideran interesados a las personas físicas o jurídicas afectadas por el mero hecho de que se les haya remitido tal nota sucinta (art. 66.3 RDC), sino que pueden solicitar tal condición de interesados una vez iniciada esa segunda fase (art. 66.1 RDC).

Como bien señala la DC, las funciones otorgadas a la CNMC en materia de control de concentraciones, al objeto de evitar los riesgos de obstaculización de la competencia efectiva derivados de este tipo de operaciones, así como las facultades otorgadas a la DC a tal efecto, como los requerimientos de información o test de mercados formulados para valorar los efectos de las concentraciones, justifican ese específico régimen en materia de concesión de la condición de interesado.

El carácter estratégico de la información que aportan los notificantes y su tratamiento confidencial<sup>1</sup>, así como la importancia de resolver con celeridad los

---

<sup>1</sup> Bajo el título «Confidencialidad del expediente», el artículo 61.2 del RDC establece la confidencialidad de las actuaciones desarrolladas en los expedientes de concentraciones, hasta la resolución del Consejo, tanto en primera como en segunda fase.

expedientes de concentración en primera fase, son elementos que justifican adicionalmente las previsiones de los artículos 58.1 de la LDC y 66 del RDC.

Ello además es coherente con el resto de las previsiones de la normativa de competencia, que establece que la colaboración, a instancia propia o a instancias de la CNMC no implicará la condición de interesado en el correspondiente procedimiento (art. 39.2 de la LDC).

Por otro lado, con respecto a la alegación de las recurrentes de que la interpretación restrictiva de la DC contrasta con el Reglamento 139/2004, de 20 de enero, cabe señalar que el artículo 18.1 del Reglamento 139/2004 no permite una intervención indiscriminada de terceros en los procedimientos de concentraciones, en atención a la naturaleza y finalidad perseguidos por estos, sino que se prevé tal intervención a “*personas, empresas y asociaciones de empresas afectadas*” por la concentración.

Adicionalmente, cabe destacar que el artículo 18.4 del Reglamento 139/2004, en contra de lo defendido por las recurrentes, únicamente reconoce el derecho a ser oídos, y no el derecho de acceso al expediente, a aquellas personas físicas o jurídicas que justifiquen un interés suficiente.

Cualquier operador tiene la facultad, de trasladar a la CNMC las consideraciones que estime oportunas sobre las operaciones de concentración que conozcan entre otros medios, a través de esa publicación en la web de la CNMC de la notificación.

Finalmente, con relación a la sentencia del TGUE citada por las recurrentes, cabe destacar que la misma se refiere a un caso en el que la demandante había solicitado a la Comisión ser oída en el marco del examen de una concentración, *dos meses antes de su notificación*, de ahí la indicación del Tribunal de que:

*“el hecho de que la solicitud de ser oído, conforme al artículo 18, apartado 4, del Reglamento nº 139/2004 y al artículo 16, apartado 1, del Reglamento nº 802/2004, deba ser presentada después de la notificación de la operación de concentración a que se refiere, permite evitar, en interés de terceros, que éstos presenten la solicitud sin que se haya fijado el objeto del procedimiento de control de la Comisión, ya que tal fijación sólo tiene lugar en el momento de la notificación de la operación económica de que se trate. Por otro lado, ello evita que la Comisión tenga que clasificar sistemáticamente, de entre las solicitudes que recibe, las que se refieren a operaciones económicas que sólo constituyen supuestos abstractos –o incluso meros rumores– y las relativas a operaciones que dan lugar a una notificación.”*

A la vista de lo anterior, entiende este Sala de Competencia que el acuerdo de la DC de 30 de mayo de 2022 no es un acto per se capaz de producir un perjuicio irreparable en la esfera de las recurrentes, máxime cuando no ha quedado acreditado que las recurrentes tengan un derecho o interés legítimo que pueda resultar directamente afectado por la decisión que se adopte en el expediente C/1295/22.

Por todo ello, no reuniendo los requisitos exigidos por el artículo 47 de la LDC, esta Sala de Competencia entiende que el recurso examinado en la presente resolución debe ser desestimado.

En su virtud, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia

### **III. RESUELVE**

**ÚNICO.-** Desestimar el recurso presentado por LEFEBVRE-EL DERECHO S.A, EDITORIAL DYKINSON, S.L, EDITORIAL REUS, S.A, EDITORIAL JURÍDICA SEPIN, S.L, EDITORIAL TIRANCH LO BLANCH, S.L y MARCIAL PONS EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S.A contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de 30 de mayo de 2022, por el que se le deniega la condición de interesados y el acceso al Expediente C/1295/22 KARNOV/TR ESPAÑA/WK ESPAÑA.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia 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 el día siguiente al de su notificación.