



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

RESOLUCIÓN

(Expte. R/AJ/005/15, HAMBURGUESA CRUJIENTE)

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortíz Aguilar

D. Fernando Torremocha y García-Sáenz

D. Benigno Valdés Díaz

D^a. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

SECRETARIO

D. Tomás Suárez-Inclán González

En Madrid, a 7 de mayo de 2015

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada al margen, ha dictado la siguiente resolución en el Expediente R/AJ/005/15, HAMBURGUESA CRUJIENTE por la que se resuelve el recurso administrativo interpuesto por LA HAMBURGUESA CRUJIENTE, S.L (LHC) contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de 3 de febrero de 2015 por el que se denegó la condición de interesado a LHC en el marco del expediente sancionador S/DC/0510/14, Food Service Project.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 5 de noviembre de 2014 tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de denuncia de LHC contra Food Service Project, S.L. (FSP) por la realización de prácticas contrarias a la competencia. En dicho escrito de denuncia, LHC solicitaba la personación como interesado, según lo dispuesto en el artículo 31.1 párrafos a) y b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en el expediente sancionador S/DC/0510/14 Food Service Project, incoado de oficio por la Dirección de Competencia (DC) el 24 de junio de 2014 con el objeto de analizar la posible

infracción por parte de FSP de la normativa de competencia y, en particular, del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), por conductas consistentes en la designación e imposición a sus franquiciados de todos los proveedores de productos y servicios, así como en la fijación de los precios de venta al público a dichos franquiciados.

2. Con fecha 1 de diciembre de 2014, la DC solicitó a LHC copia del contrato de franquicia sobre el Sistema Foster's Hollywood firmado el 15 de julio de 2011 por LHC con Grupo Zena Restaurantes S.A. (actualmente FSP), así como documentación justificativa de que el citado contrato seguía vigente en aquel momento.
3. El 17 de diciembre de 2014 tuvo entrada en la CNMC escrito de respuesta de LHC al requerimiento de información señalado en el punto anterior. En dicho escrito manifestaba ser titular de un derecho legítimo adquirido por el contrato de franquicia firmado entre LHC y FSP el 15 de julio de 2011, del cual adjuntaba copia. No obstante, LHC informaba igualmente de que con fecha 19 de noviembre de 2014, FSP había resuelto unilateralmente dicho contrato de franquicia (adjuntaba en este sentido acta notarial de dicha fecha así como contestación de oposición a la misma, de fecha 21 de noviembre de 2014).
4. En relación a la solicitud relativa a la condición de interesado en el expediente sancionador S/DC/0510/14, Food Service Project, realizada por parte de LHC, la DC, a la vista del artículo 31 de la LRJ-PAC y del objeto del citado expediente, el 3 de febrero de 2015 dictó Acuerdo por el que se denegaba dicha condición.
5. Con fecha 24 de febrero de 2015 tuvo entrada en la CNMC recurso interpuesto por la representación de LHC, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 LDC, contra el Acuerdo de la DC de 3 de febrero de 2015 de denegación a LHC de la condición de interesado en el expediente S/DC/0510/14, Food Service Project.
6. Con fecha 25 de febrero de 2015, 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 CNMC remitió copia del recurso a la DC, para recabar su informe junto con la correspondiente copia del expediente.
7. Con fecha 2 de marzo de 2015, la DC emitió el preceptivo informe sobre el recurso referido en el punto 5. En dicho informe, la DC considera que procede la desestimación del recurso, al no desvirtuarse por las alegaciones de LHC el contenido del acuerdo recurrido, debiendo mantenerse la denegación de la condición de interesado de LHC en el expediente sancionador S/DC/0510/14, Food Service Project.

8. Con fecha 13 de marzo de 2015 se admitió a trámite el recurso de LHC, concediéndole un plazo de 15 días para que, previo acceso al expediente, pudiera formular alegaciones.
9. El día 6 de abril de 2015 la representación de LHC tuvo acceso al expediente.
10. El 13 de abril de 2015, tuvo entrada en el registro de la CNMC el escrito de alegaciones de la recurrente, de 10 de abril.
11. El Consejo deliberó y falló el asunto en su reunión de 7 de mayo de 2015.
12. Es interesada en este expediente de recurso LA HAMBURGUESA CRUJIENTE, S.L (LHC).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

Se promueve el presente recurso al amparo del artículo 47 de la LDC contra el Acuerdo de la DC de 3 de febrero de 2015, por el que se deniega la personación de la LHC, en calidad de interesado en el expediente sancionador S/0510/14, Food Service Project.

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"*.

Así, LHC solicita del Consejo de la CNMC que se estime su recurso contra la no aceptación de la condición de interesado, fundamentando su pretensión en los efectos negativos de indefensión y de perjuicio irreparable de derechos o intereses legítimos que dicha denegación le produce de cara a una posible interposición contra FSP de una futura demanda por nulidad de contratos de franquicia, así como de una reclamación de daños y perjuicios aduciendo prácticas contrarias a la LDC, en el caso de que la Resolución de la CNMC que posteriormente tuviera lugar acreditara este tipo de prácticas contrarias a la competencia por parte de FSP.

En su informe de 2 de marzo de 2015, la DC propone la desestimación del recurso de 24 de febrero de 2015, por entender que no había quedado desvirtuado por las alegaciones de la recurrente el contenido del Acuerdo de denegación de la condición de interesado en el citado expediente sancionador, debiendo, de este modo, mantenerse el mismo.

La DC argumenta, en síntesis, que (i) por lo que se refiere al derecho de defensa de LHC, no puede considerarse vulnerado por cuanto el ejercicio del mismo se reconoce respecto de aquel sujeto al que se le ha imputado una infracción y no de todo el que tenga simplemente el derecho de intervenir en el procedimiento, y dado que en el presente caso el recurrente ostenta únicamente la condición de denunciante y (ii) por lo que se refiere al alegado perjuicio irreparable de derechos o intereses legítimos, considera que LHC carece del interés legítimo real que se exige para ostentar la condición de interesado, puesto que no hay relación contractual vigente entre el recurrente y la empresa incoada, puesto que el contrato de franquicia entre ambas se resolvió el 19 de noviembre de 2014. Asimismo, la DC entiende que la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador S/DC/0510/14, podría en su caso, conllevar un efecto positivo para la recurrente a los efectos de reclamar daños y perjuicios, independientemente de la vía utilizada para ello, pero en ningún caso puede producir sobre la misma un efecto positivo o negativo ni cierto ni inmediato, lo que impide el reconocimiento de la condición de interesado. Adicionalmente, la DC recuerda que el procedimiento S/DC/0510/14 tiene por objeto la investigación de supuestas prácticas contrarias al artículo 1 de la LDC, y no el resolver las discrepancias ni desacuerdos contractuales que puedan surgir entre franquiciados y franquiciador, que afectan al interés privado entre las partes y que tendrán sus correspondientes vías de solución judicial y/o extrajudicial, debiendo ser dirimidos en la sede adecuada, esto es, la Jurisdicción ordinaria.

En sus alegaciones de 10 de abril de 2015, la recurrente completa con mayor amplitud los motivos del recurso interpuesto el 24 de febrero de 2015. En este sentido recuerda que en el momento de presentar el escrito de adhesión al expediente sancionador S/DC/0510, con su denuncia al grupo FSP, esto es el 5 de noviembre de 2014, su contrato de franquicia con dicha empresa estaba vigente, por lo que en ese momento era parte interesada legítima y directa con un título jurídico en vigor, no siendo hasta catorce días después que dicho contrato de franquicia fue resuelto unilateralmente por el franquiciador. Por tanto, conforme al artículo 411 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) y el principio procesal general que este artículo estipula y que LHC extrapola a su caso particular, entiende que se le debe considerar parte interesada legítima en el expediente sancionador que se está sustanciando. Asimismo, la recurrente, con apoyo en la doctrina jurisprudencial que va citando en su escrito, discrepa tanto de la argumentación de la DC en cuanto al concepto de interesado del artículo 31 de la LRJ-PAC y los requisitos de dicho artículo, como del concepto de interés legítimo.

Por último, insiste LHC en alegar la existencia de indefensión a causa de la denegación de la condición de interesado, al no poder acceder y conocer el desarrollo del procedimiento sancionador, formular alegaciones e interponer los recursos correspondientes con el objeto de mantener sus derechos frente a la Administración y al denunciado.

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

Conforme lo señalado en el artículo 47 de la LDC, la adopción de una decisión respecto al recurso interpuesto por LHC supone verificar si el Acuerdo recurrido ha ocasionado indefensión o perjuicio irreparable a la recurrente, lo que conllevaría la estimación del recurso o, si no ha producido indefensión ni perjuicio irreparable, su desestimación.

I.- Ausencia de indefensión

Respecto a la posible existencia de indefensión, la recurrente se limita a realizar en su escrito de recurso una somera mención genérica a la relación del artículo 47 de la LDC con el artículo 24 de la Constitución Española (CE), sin llevar a cabo ninguna otra motivación. Posteriormente en su escrito de alegaciones complementarias de 10 de abril de 2015, tras examinar el informe de la DC de 2 de marzo de 2015, manifiesta compartir el criterio expuesto por esta última, para acto seguido afirmar que *“la expresada indefensión nada tiene que ver con el sentido expresado”*, por lo que insiste en entender que *“hay indefensión ante la negativa de la CNMC al acceso y conocimiento del desarrollo del procedimiento administrativo sancionador y al derecho a formular alegaciones, a interponer los recursos correspondientes y al mantenimiento de mis derechos frente a la Administración y al denunciado”*.

Con respecto al razonamiento expuesto por la recurrente en su escrito de alegaciones de 10 de abril de 2015, esta Sala no alcanza a entender cuáles son los diversos sentidos que la recurrente atribuye a la noción de indefensión, siendo como es éste un concepto sobre el que la jurisprudencia constitucional se ha manifestado en multitud de ocasiones con una claridad meridiana ajena a interpretaciones contradictorias. Dicha doctrina del Tribunal Constitucional, que ahora recordamos, 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 reciente Resolución de 5 de marzo de 2015 en el Expediente R/AJ/0409/14, LABORATORIOS INDAS. 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).

Asimismo, recuerda esta Sala la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 febrero de 2007 en la que se declaraba que *“tratándose de actos administrativos, la protección inherente al derecho fundamental reconocido en el artículo 24 CE solo opera en relación a los que tengan un contenido sancionador”*, matizando el Alto Tribunal 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".

Parece evidente que a la vista de lo expuesto difícilmente cabe apreciar vulneración del derecho de defensa para LHC, cuando dentro del procedimiento sancionador S/DC/0510/14, incoado de oficio por la DC, dicha empresa no tiene otra condición que la de denunciante, no habiéndosele imputado infracción alguna de la cual defenderse. Y es que, a mayor abundamiento, aún en el hipotético caso de que LHC fuera considerado interesado en el citado procedimiento, extremo que se debate en la presente resolución, tampoco se vulneraría *"su derecho de defensa ya que el ejercicio de este derecho se reconoce respecto de aquel sujeto al que se le ha imputado alguna infracción y no de todo el que tenga simplemente el derecho de intervenir en el procedimiento"* (Resolución de 12 de septiembre de 2013, del extinto Consejo de la CNC, expediente R/0143/13, R.TENA/J.F.LÓPEZ).

Por todo ello, en cuanto a la alegada indefensión, esta Sala de Competencia no puede sino coincidir con la valoración realizada por la DC en su informe y con el sentido que la misma expresó, que no es otro que el establecido por la jurisprudencia constitucional, y que es, a fin de cuentas, el único por el que debemos guiarnos.

Así, la falta de acceso al expediente por parte de LHC o de la posibilidad de realizar alegaciones o interponer recursos en el seno del procedimiento sancionador en curso, son pretensiones que la recurrente podría considerar que le generan, en todo caso, determinados perjuicios o efectos negativos futuros irreparables –extremo que como veremos en el siguiente apartado tampoco podrá admitirse–, pero en ningún caso podrá concederse que las mismas vulneren su derecho de defensa, ya que ni siquiera ostenta la posición jurídica respecto de la cual la garantía del artículo 24.1 de la CE se prodiga.

Por otro lado, la denegación de la condición de interesado en el procedimiento sancionador que se está sustanciando tampoco le supone a LHC impedimento alguno para acudir, en el caso de que fuera su voluntad, tal y como se deduce de sus escritos, a la jurisdicción ordinaria e interponer contra FSP una demanda por nulidad de contratos de franquicia así como una reclamación de daños y perjuicios. En este sentido, también en ese futuro e hipotético procedimiento, LHC mantiene intacta la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto parece claro que lo que se viene a examinar en la presente resolución es si la denegación de la condición de interesado de LHC le ha generado a dicha empresa un perjuicio irreparable a sus derechos e intereses legítimos.

II.- Ausencia de perjuicio irreparable.

En cuanto al segundo de los requisitos exigidos por el artículo 47 de la 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).

El argumento utilizado por LHC en su escrito de recurso de 24 de febrero de 2015 fue básicamente la consideración de que la denegación de su condición de interesado en el expediente sancionador en curso le causaría unos efectos negativos futuros irreparables a la hora de, dependiendo de la Resolución de la CNMC sobre una posible práctica contraria a la competencia de FSP, interponer una demanda por nulidad de contratos de franquicia, así como una reclamación de daños y perjuicios, aduciendo dichas prácticas contrarias a la competencia.

La DC en su informe de 2 de marzo de 2015, propone la desestimación de dicho recurso basándose en los motivos que resumimos en el fundamento de derecho primero de esta resolución y que esta Sala de Competencia comparte en su totalidad.

No obstante, a la vista de dicho informe, la recurrente en su escrito de alegaciones de 10 de abril de 2015 completó su recurso inicial con diferentes argumentos que se irán analizando a continuación, pero que, en todo caso, a juicio de esta Sala no consiguen desvirtuar el contenido del Acuerdo de la DC de 3 de febrero de 2015 de denegación de la condición de interesado en el expediente, que deberá mantenerse.

En dichas alegaciones de 10 de abril de 2015, la recurrente discrepa categóricamente de la DC cuando en su informe afirmaba haber rechazado la condición de interesado de LHC en el expediente tras verificar que no concurrían los requisitos necesarios para constatar la existencia de interés legítimo en el sentido del artículo 31.1 de la LRJ-PAC, dado que no había una relación contractual vigente entre el recurrente y la empresa incoada, una vez que el contrato de franquicia entre LHC y FSP quedó resuelto con fecha 19 de noviembre de 2014.

Los argumentos por los que la recurrente disiente del parecer de la DC son varios. Por un lado, LHC sostiene que resulta sospecho que un contrato cuya vigencia se extendía hasta el 2021 se resolviera de forma unilateral y sin motivo aparente, justo días después de su denuncia, haciendo pensar que no es la ley, sino FSP, quien anula el derecho legítimo de LHC a ser parte interesada en el procedimiento sancionador. Asimismo cataloga de contradictorio el motivo de la DC, considerando que si el contrato hubiera seguido vigente sí le habrían reconocido la existencia de un interés legítimo y directo. Por último, afirman desconocer cuál es la influencia que tiene que LHC sea parte interesada en el procedimiento sancionador, dado que lo único que pueden aportar a la investigación es abundante información relativa a actuaciones contrarias al principio de la libre competencia.

Por otro lado, LHC estima que para valorar su legitimidad para personarse como interesado en el procedimiento habría que extrapolar a su caso particular el principio general procesal del artículo 411 de la LEC, el cual establece que *"Las alteraciones que una vez iniciado el proceso, se produzcan en cuanto al domicilio de las partes, la situación de la cosa litigiosa, y el objeto del juicio, no modificarán la jurisdicción y la competencia, que se determinarán según lo que se acredite en el momento inicial de la litispendencia"*. En este sentido cita diversa jurisprudencia del Tribunal Supremo que

básicamente le lleva a concluir que las condiciones y circunstancias que concurriesen en el momento de inicio del proceso son inalterables, sin que hechos posteriores permitan la revisión de los presupuestos procesales. Así, en el momento de presentar LHC su escrito de denuncia, esto es el 5 de noviembre de 2014, eran parte interesada legítima y directa por tener un título jurídico vigente, dado que el contrato de franquicia no se resolvió unilateralmente por parte de FSP hasta catorce días después, por lo que se le debe de otorgar la condición de interesado en el expediente S/DC/0510/2014.

Nada de lo alegado por LHC puede estimarse por esta Sala. Que el contrato de franquicia se resolviera unilateralmente por parte de FSP de forma sorpresiva o no, no es algo que pueda siquiera valorarse a estos efectos. Tanto si la denuncia realizada por parte de LHC fue causa directa para que FSP resolviera el contrato sin otro motivo aparente, como si, por el contrario, dicha resolución era atribuible a graves incumplimientos por parte de la recurrente, son elementos que escapan al conocimiento y cometido de esta Sala. Las discrepancias y desacuerdos contractuales existentes entre franquiciado y franquiciador son cuestiones que afectan al interés privado de las mismas y que como tal podrán resolverse, en su caso, en la sede judicial correspondiente, pero nunca ni en el seno de un procedimiento sancionador de la LDC ni en la resolución de un recurso del artículo 47 de dicha norma. Así, lo que en definitiva le interesó a la DC y le atañe ahora a esta Sala es que el citado contrato está resuelto y que LHC no ostenta la posición de franquiciada en el momento actual, por lo que no existiendo relación entre LHC y el objeto del expediente sancionador en curso, no puede ostentar la misma la pretendida condición de interesado en dicho procedimiento.

Asimismo, la afirmación relativa a que la legitimidad o el interés directo en el procedimiento no lo marca la ley, sino FSP al haber resuelto el contrato unilateralmente, anulando con ello el derecho legítimo de LHC a ser parte interesada, es igualmente descartable. El reconocimiento de la condición de interesado se realizará atendiendo a los requisitos establecidos en la legislación vigente junto con los criterios recogidos en la doctrina y la jurisprudencia existente, analizando cada caso concreto en función de las circunstancias que en el mismo concurran, y nunca por voluntad de una de las partes por el mero hecho de resolver un contrato, por muy unilateral que dicha decisión fuese. La ausencia de relación contractual actual entre LHC y FSP es un elemento que permite concluir la falta de condición de interesado en el expediente de la primera, lo cual no impide que, en caso de estar vigente tal relación contractual, pudieran todavía existir otros elementos que también obligaran a considerar que no concurre la condición de interesado en el procedimiento sancionador incoado contra FSP.

Tampoco comprende esta Sala dónde percibe la recurrente lo contradictorio de la motivación de la DC ni qué pretende sugerir cuando dice desconocer la influencia que puede tener que sean parte interesada en el procedimiento, dado que lo único que aportarían a la investigación es abundante información sobre actuaciones de FSP contrarias a la libre competencia. En efecto, parte de dicha información entiende esta Sala que fue aportada en su escrito de denuncia de 5 de noviembre de 2014 y como tal constará en el expediente sancionador, sin embargo debe señalarse que el mero hecho de haber puesto en conocimiento de la CNMC estas actuaciones susceptibles de

infringir la normativa de competencia, aludiendo asimismo al artículo 31 de la LRJ-PAC, no es algo que otorgue de forma automática al denunciante la condición de interesado, sino que para ello deberán cumplirse determinados requisitos que, como estamos viendo, no concurren en el caso actual. Requisitos que, a fin de cuentas, son más restringidos que los necesarios para interponer una denuncia, como posteriormente se analiza.

Hay que tener presente, como se ha anticipado *supra*, que la potestad sancionadora se encamina a la defensa de los intereses generales, no a la defensa de intereses particulares ni a la resolución de posibles controversias entre los mismos. Es por ello que la ley distingue entre mero denunciante e interesado en un procedimiento, reservando sólo al titular de un interés legítimo las facultades y derechos de participación plena en el procedimiento, para salvaguardar además el interés público en la tramitación eficaz de los procedimientos.

A raíz de todas estas afirmaciones y con el objeto de aclarar la confusión en la que incurre LHC en sus alegaciones, dado que mezcla los conceptos de legitimado en un proceso judicial con el de interesado en un procedimiento administrativo, parece apropiado traer a colación la ya citada Resolución de 12 de septiembre de 2013, del extinto Consejo de la CNC en el Expediente R/0143/13, R.TENA/J.F.LÓPEZ, en la cual se dilucidaban estas cuestiones acudiendo a la doctrina jurisprudencial. En ella se establecía lo siguiente:

“En primer lugar, la jurisprudencia ha señalado de forma reiterada el distinto tratamiento que debe recibir la noción de interesado a los efectos de justificar la legitimación procesal en el orden contencioso-administrativo (art. 19 LJCA), de la que permite la condición de interesado en un procedimiento administrativo (art. 31 LRJ-PAC), siendo ésta última, con carácter general, más restringida que la primera. En este sentido, ha señalado el Tribunal Supremo que *“la posibilidad de impugnar legítimamente un acto de la Administración no convierte a quien tal posibilidad ostenta en legítimo interesado en un procedimiento administrativo”* (STS 10 marzo 1999). Por otro lado, *“reconocida aquélla por la Administración en vía administrativa no cabe negarla en vía jurisdiccional”* (STS 25 septiembre 1995). Por último, *“no puede la Administración desconocer en vía jurisdiccional la legitimación que ha reconocido en la previa vía administrativa”* (STS 23 febrero 1999). De todo ello se deduce que la noción de interesado a los efectos del artículo 31 de la LRJ-PAC vincula la posterior legitimación procesal, pero no viceversa. Por lo tanto, la eventual denegación de interesado en un procedimiento administrativo no impide ni vincula el posterior pronunciamiento de los Tribunales sobre la posible legitimación activa de los aquí recurrentes para recurrir en vía contencioso-administrativa la resolución que ponga fin al procedimiento principal.

En segundo lugar, la jurisprudencia también ha analizado la relación entre denunciante e interesado en el procedimiento administrativo, condiciones éstas que no necesariamente coinciden. Así, *“de la condición de denunciante, únicamente y por sí misma, no se deriva legitimación para impugnar la resolución que pone fin al procedimiento sancionador, pues como se viene reiteradamente sosteniendo por la jurisprudencia el concepto de denunciante no es coincidente con el de parte interesada [...] ahora bien, de lo anterior no se deriva que el denunciante no tenga legitimación,*

pues la tendrá cuando además de ser denunciante sea titular de un interés legítimo" (SAN 13 septiembre 2002).

Tales consideraciones están también parcialmente recogidas en anteriores pronunciamientos de este Consejo. Así, la ya citada Resolución de 19 de diciembre de 2012¹ señala:

Tanto el Tribunal Supremo como la Audiencia Nacional han precisado que el simple interés a la legalidad no permite acreditar un interés legítimo (Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1989 y 2 de junio de 1998, y Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de junio de 2011). Asimismo, este Consejo se ha referido en otras ocasiones (R/0064/11, Alterna Project Marketing y R/0066/11, AVA, ambas de 28 de febrero de 2011) a la doctrina del Tribunal Supremo en esta materia, en cuanto a 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 de legal de interesadas a efectos administrativos" (Sentencia del Tribunal Supremo 12 de noviembre de 2007).

Igualmente la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) ha precisado cómo la aptitud para interponer una denuncia es mucho más amplia que la legitimación para interponer un recurso contencioso-administrativo y, por tanto, más aún, para ser considerado titular de un interés legítimo en un procedimiento administrativo (vid. Sentencia de 3 de junio de 2011, recurso 144/2011, que inadmite el recurso contencioso administrativo interpuesto por la ahora recurrente, CITA, S.L.U., contra la Resolución del Consejo de esta CNC, de 22 de febrero de 2008, de archivo de denuncia: "Es fácil apreciar que la aptitud para interponer una denuncia está concebida en términos más amplios que la legitimación para interponer un recurso contencioso administrativo").

Esa misma diferenciación está presente en el art. 39.1 LDC, cuando precisa, que "La colaboración, a instancia propia o a instancias de la Comisión Nacional de la Competencia, no implicará la condición de interesado en el correspondiente procedimiento".

Un vez dicho esto parece obvio que las remisiones hechas al artículo 411 de la LEC y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo son utilizadas por parte de LHC de forma parcial e incorrecta, con el único objeto de ajustarlas a sus intereses, dado que los presupuestos entre unas situaciones y otras no son en esencia coincidentes como para poder llevar a cabo la extrapolación instantánea que la recurrente pretende. Esta Sala no puede aceptar la pretendida equiparación de la posición jurídica de un denunciante que solicita ser parte interesada de un procedimiento administrativo sancionador con la de las partes de un proceso judicial ya iniciado, alegando la supletoriedad de la LEC.

Junto con estos argumentos continúa exponiendo la recurrente en su escrito de 10 de abril de 2015 una serie de alegaciones más acerca del perjuicio irreparable de derechos o intereses legítimos que la denegación de la condición de interesado le ha

¹ Se refiere aquí a la Resolución del Consejo de la CNC de 19 de diciembre de 2012 en el Expediente R/0116/12, CITA, SLU.

generado, centrándose en los conceptos de interesado e interés legítimo que la DC reseña en su informe.

Por lo que se refiere al concepto de interesado, establecido por la DC haciendo referencia a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, vuelven a discrepar del mismo pues considera que en el artículo 31.1 de la LRJ-PAC nada se dice de que sea un requisito "sine qua non" la repercusión positiva o negativa inmediata de manera directa o indirecta de la resolución de la CNMC, bastando con que ésta produzca un resultado positivo o negativo actual o futuro. En este sentido consideran que el resultado de dicha resolución no supondría una posible derivación de un beneficio incierto y meramente hipotético, potencial o futuro, sino que por el contrario significaría un reconocimiento de un hecho objetivo que traería como consecuencia inmediata la nulidad del contrato de franquicia firmado entre LHC y FSP en el año 2011, más el correspondiente resarcimiento por daño emergente y lucro cesante.

Asimismo, entiende LHC, citando para ello doctrina jurisprudencial, que si bien generalmente la imposición de una sanción al denunciado no produce un efecto positivo para el denunciante, sí hay casos, como el presente, en que el inicio de un expediente sancionador puede beneficiar al denunciante, si por ejemplo éste le permite reclamar una indemnización al denunciado. De este modo, la posible sanción impuesta al denunciado a resultas de este expediente sí beneficiaría a LHC, puesto que le permitiría reclamar una indemnización a FSP –cosa que no ocurriría si el denunciante no tuviera más interés en los hechos denunciados que el de la mera defensa de la legalidad–.

Por lo que atañe al concepto de interés legítimo, la recurrente cita jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional en la que se define el mismo, para concluir que su condición de franquiciado, y actualmente exfranquiciado, la colocan en una situación objetiva distinta a la de cualquier ciudadano normal, no siendo la ruptura del contrato de franquicia causa suficiente para concluir la inexistencia de interés legítimo.

Por último, aludiendo a determinados principios del ámbito procesal relativos a la legitimación para ser parte en cualquier proceso o para serlo en un proceso determinado, y que la recurrente considera extrapolables al caso particular, insiste en sus razones para afirmar la existencia de un interés legítimo para ser parte interesada. Entre estas razones que cita se encuentran, principalmente, (i) dependiendo del resultado de la investigación del expediente sancionador en el que solicita ser parte interesada, el poder interponer futuras acciones judiciales en defensa de los derechos que debió disfrutar en su etapa de franquiciado, dado que afirma haber sufrido la imposición de precios de compra y de proveedores únicos así como la fijación de precios de venta al público durante más de tres años, lo cual ha supuesto un grave perjuicio económico a la empresa; y (ii) dependiendo de la resolución que dicte la CNMC, la posibilidad de reparar el daño directo e inmediato que su denuncia contra FSP le causó, materializado en la rescisión del contrato de franquicia vigente –incluso valorándose la posible readmisión en la franquicia–.

Varias son las razones en que debemos apoyarnos para considerar, nuevamente, que las alegaciones de LHC deben desestimarse en su totalidad. El criterio del legislador

tanto en la LRJ-PAC como en la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) fue considerar el presupuesto de legitimación con carácter amplio y así lo precisaron el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en sus sentencias. En efecto, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo) de 20 mayo 2008 expone lo siguiente: *“Para resolver la cuestión de la legitimación y como reconocen las partes, debe tenerse en cuenta que en el orden Contencioso-Administrativo, superando el concepto de interés directo a que se refería el art. 28 de la Ley de Jurisdicción de 1956, viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo [art. 24.1 C.E. y art. 19.1.a) Ley 29/98] que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial”*(S. 29-6-2004).

Como señala la sentencia de 19 de mayo de 2000, el mismo Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión «interés legítimo», utilizada en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo», ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (sentencia del Tribunal Constitucional 257/1989, de 22 de diciembre), lo que en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (SSTS de 4 de febrero de 1991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1995 y 12 de febrero de 1996, 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999, entre otras muchas; SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988, 97/1991, 195/1992, 143/ y ATC 327/1997).”

Múltiples son los pronunciamientos judiciales que podemos encontrar en relación con la falta de legitimación. La Sala de Supervisión Regulatoria de este Consejo de la CNMC en su Resolución de 11 de diciembre de 2014 (R/AJ/0337/14) por la que se resuelve el recurso de alzada interpuesto por *Cooperación Internacional en Tecnologías Avanzadas, S.L.U.(CITA)*, contra el Acuerdo adoptado el 26 de septiembre de 2014 por el Director de Energía, desestimando la solicitud de esta empresa de reconocimiento de la condición de interesado en el procedimiento sancionador SNC/DE/46/14, hizo referencia a muchos de estos pronunciamientos. Entre ellos, reproducimos aquí los siguientes párrafos de la Sentencia de 26 de mayo de 2003 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª); recurso de casación núm. 7576/1999:

“(…)

b) Ese interés, que desde el punto de vista procedimental administrativo y procesal jurisdiccional es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo jurídico vital y en evitación de

un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado precisamente con este concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo ocasionaría un perjuicio como resultado inmediato de la resolución dictada.

c) Ese «interés legítimo», que abarca todo interés que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada (siempre que no se reduzca a un simple interés por la legalidad), puede prescindir, ya, de las notas de «personal y directo», pues tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Tribunal Constitucional (en Sentencias, entre otras, de este último, 60/1982, de 11 octubre, 62/1983, de 11 julio, 160/1985, de 28 noviembre, 24/1987, 257/1988, 93/1990, 32 y 97/1991 y 195/1992, y Autos 139/1985, 520/1987 y 356/1989) han declarado, al diferenciar el interés directo y el interés legítimo, que éste no sólo es superior y más amplio que aquél sino también que es, por sí, autosuficiente, en cuanto presupone que la resolución administrativa o jurisdiccional a dictar ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona.» [Fundamento de Derecho segundo]

Asimismo conviene traer al caso la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de enero de 2011 en el recurso 168/2010, recogida asimismo por la Resolución del Consejo de la CNC de 8 de mayo de 2012 por la cual se inadmitía el recurso interpuesto por INTERECONOMÍA CORPORACIÓN, S.L contra el Acuerdo de la DI que le denegaba la condición de interesado en el expediente de vigilancia VC/0230 TELECINCO/CUATRO, en la cual se señalaba 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: el artículo 105 de la Constitución establece que la Ley regulará: “c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”. Se reconoce aquí el distinto canon aplicable por la Administración para valorar cuando se ostenta o no la condición de interesado en un procedimiento, siempre valorando el caso concreto y evidentemente con arreglo a los criterios jurisprudenciales que hemos ido exponiendo.*

De todo lo dicho anteriormente se deduce que los requisitos necesarios para gozar de un interés legítimo, recogidos en el artículo 31 de la LRJ-PAC, y consolidados por la reiterada doctrina jurisprudencial, llevan a esta Sala a la misma conclusión que ya se obtuvo por parte de la DC, esto es, la inexistencia de un interés legítimo real por parte del solicitante a los efectos de ser considerado interesado en el expediente sancionador de referencia. Y ello porque la resolución del procedimiento sancionador en curso en el que el recurrente reclama la condición interesado, podría, en su caso,

conllevar mediatamente un efecto positivo para LHC a los efectos de reclamar daños y perjuicios, pero en ningún caso, puede producir sobre la misma, un efecto positivo o negativo ni cierto ni inmediato, lo que impide por tanto, el reconocimiento de la condición de interesado.

Además, conviene señalar que los beneficios –potenciales, que no ciertos– que la futura Resolución le pudiera generar a LHC, no son consecuencia directa de la Resolución del expediente sancionador en curso, sino de un procedimiento paralelo llevado a cabo en sede judicial ordinaria al que la denegación de la condición de interesado en el expediente sancionador no le cierra puerta alguna. Y es que en este sentido, parece percibirse una confusión por parte de la recurrente, que vincula el resultado de la investigación del expediente sancionador en el que solicita ser parte interesada a su posibilidad de interponer futuras acciones judiciales civiles. Nada imposibilita a LHC a acudir a la jurisdicción ordinaria a reclamar daños y perjuicios cuando estime oportuno, así como nadie le impide a un órgano judicial competente solicitar la colaboración de la CNMC ex artículo 15 bis LEC, sin que la condición de interesado en el expediente administrativo sancionador actual beneficie ni perjudique a LHC en dichas otras sedes judiciales.

En cuanto a las afirmaciones de la recurrente relativas a que su posición es distinta a la de cualquier ciudadano normal que no tuviera más interés en los hechos denunciados que el de la mera defensa de la legalidad, es evidente que así es, y que gracias a esa posición podrá reclamar una indemnización a FSP, a diferencia de cualquier otro ciudadano, y dicha posibilidad no queda anulada por el hecho de que se le deniegue la condición de interesado en otro procedimiento diferente, por mucho que su franquiciador sea el incoado en el mismo.

Por último indicar que es el parecer de esta Sala, coincidente con la valoración de la DC, que LHC no ha especificado cuáles son los efectos negativos irreparables que la no aceptación de la condición de interesado le ocasiona en el *presente* procedimiento sancionador, centrándose, por el contrario y como ya hemos visto, en posibles perjuicios que dicha decisión le causaría en cuanto a hipotéticos procedimientos futuros, ajenos al actual. En este sentido, tampoco ha motivado LHC en ningún momento en qué medida esos derechos inherentes a la condición de interesado en el expediente sancionador, esto es, los ya citados derecho de acceso al expediente y la posibilidad de formular alegaciones o interponer recursos, entre otros, le benefician o le perjudican en el momento actual y en cuanto a lo relacionado con el procedimiento sancionador en curso, sobre todo cuando ya ni siquiera existe relación contractual entre LHC y FSP.

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

Vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia,

HA RESUELTO

ÚNICO.- Desestimar el recurso interpuesto por LA HAMBURGUESA CRUJIENTE, S.L. contra el Acuerdo de la Dirección de Competencia de 3 de febrero de 2015, por el que se le deniega la condición de interesado en el expediente S/DC/0510/14, Food Service Project.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Competencia 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.