

Resolución Expediente SAN 09/2013

COLEGIOS DE PROCURADORES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

D. Francisco González Castilla, Presidente

Dña. María José Vañó Vañó, Vocal

Dña. María Estrella Solernou Sanz, Vocal

En Valencia, a dos de julio de dos mil catorce

La Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, con la composición arriba expresada y siendo ponente Dña. María Estrella Solernou Sanz, ha dictado la presente resolución relativa al expediente SAN 9/2013 iniciado tras escrito de denuncia presentado el 22 de enero de 2013 por D. XXXXXX, contra el Colegio Oficial de Procuradores de Alicante, el Colegio de Procuradores de Elche y el Colegio Oficial de Procuradores de los Tribunales Valencia, por presuntas conductas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (en adelante, LDC).

I. ANTECEDENTES

1.- Con fecha 22 de enero de 2013 se recibió en la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia escrito de denuncia interpuesta por D. XXXXX, procurador de los Tribunales, contra el Colegio de Procuradores de los Tribunales de Madrid y el Consejo General de los Procuradores de España, por presuntas conductas contrarias a la LDC. Tales conductas consisten en, por una parte, imponer a los colegiados la pertenencia forzosa al servicio de asistencia jurídica gratuita y, por otra, en negarse a remitir a los procuradores de otros Colegios las notificaciones de los órganos judiciales por cualquier otro medio que no sea la asistencia física del procurador en las respectivas sedes de notificaciones de los



Colegios territoriales.

2.- Con fecha de entrada de 4 de abril de 2013, D. XXXXXX remitió un nuevo escrito mediante el que ampliaba su denuncia anterior a diversos Colegios de Procuradores de España, entre los que se incluyen los Colegios profesionales de Alicante, Elche y Valencia.

3.- El asunto se sometió al trámite de designación de órgano competente previsto en 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. Mediante oficios de fecha 10 mayo de 2013 de la Dirección de Investigación de la CNC y 24 de mayo de 2013 de la Subsecretaría de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo (CEITE), se atribuyó el conocimiento de los hechos denunciados en relación con los Colegios profesionales de Alicante, de Elche y de Valencia, a los órganos de defensa de la competencia de la Comunitat Valenciana, al valorarse que los efectos de las conductas analizadas tendrían un alcance circunscrito al ámbito de la Comunitat.

4.- A fin de conocer en lo posible la realidad de los hechos para determinar si pudiera haber indicios de infracción en el ámbito de la LDC, de conformidad con lo dispuesto en el art. 49.2 de la misma y en el art. 26 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, en fecha 11 de noviembre de 2013 se acordó iniciar trámite de información reservada con el fin de determinar con carácter preliminar la concurrencia de las circunstancias que, en su caso, justificaran la incoación de expediente sancionador.

5.- Por otro lado, posteriormente en escrito de subsanación de denuncia, el denunciante plantea otras cuestiones, como es el cobro de honorarios por el sistema arancelario.

6.- En la medida en que el problema general del servicio de notificaciones, también denunciado, produce sus efectos en todo el territorio nacional, excede del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma Valenciana y no será objeto de esta resolución.

7.- De conformidad con el art. 26.2.h) del Decreto 193/2013, de 20 de diciembre, en relación con el art. 49.3 y Disposición Adicional Octava de la LDC, y 27 de su Reglamento, la Subsecretaría ha acordado proponer a la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana la no incoación de procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, si considera que no hay indicios de infracción en las conductas analizadas.

8.- Por consiguiente, la presente resolución tiene por objeto determinar si en las conductas denunciadas se observan indicios racionales de infracción de la LDC o si procede el archivo de las actuaciones.

II. PARTES INTERESADAS EN EL EXPEDIENTE



9.- Actúa como denunciante D. XXXXX, a título particular, procurador de los tribunales adscrito al Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid colegiado número 43.004.

10.- Son partes denunciadas el Colegio Oficial de Procuradores de Alicante, el Colegio de Procuradores de Elche y el Colegio Oficial de Procuradores de los Tribunales Valencia. Todos ellos son corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (art. 1.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, art. 77 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, art. 1 de los Estatutos de los Colegios Profesionales de Procuradores de Alicante y de Valencia).

III. EL MERCADO DE REFERENCIA

11.- Con el objeto de poder valorar adecuadamente los hechos denunciados desde la óptica de la LDC, es necesario situarlos en un mercado relevante o de referencia, tanto del producto como geográfico.

12.- La Subsecretaría delimita el mercado del producto en la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita por parte de los procuradores colegiados dentro de los cometidos que tiene la profesión de la procura de representación técnica de quienes sean parte en cualquier clase de procedimientos, así como en su función de cooperadores de la Administración de Justicia, en los términos que les encomiendan las leyes. Esta Comisión discrepa en este punto. Las conductas denunciadas no comportan problemas de acceso o restricciones en la prestación del servicio de justicia gratuita por parte de los procuradores. Más bien al contrario, todos acceden por igual en la medida en que, según la denuncia, se obliga a la prestación de dicho servicio.

13.- Por el contrario, es precisamente la imposición de dicha obligación a la mayoría de los procuradores colegiados la que puede tener efectos sobre su actividad económica principal, esto es, la prestación de los servicios generales de la procura, entre los que destaca la representación técnica de quienes sean parte en procedimientos judiciales (art. 1 RD 1282/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España). Ciertamente, exigir al procurador colegiado que preste obligatoriamente servicios de asistencia jurídica gratuita puede comportar una carga en el desarrollo de su actividad principal en términos de tiempo y costes, cuando su retribución es una mera compensación que, en términos generales, no suele cubrir los costes. Así pues, el mercado del producto afectado es el de la prestación genérica de los servicios de la procura.

14.- Por lo que se refiere al mercado geográfico, éste viene delimitado por la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de



prestación de los servicios de referencia, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas e interactúan entre sí. Siguiendo el criterio de la Subsecretaría, entiende la Comisión que la conducta objeto de análisis se limita a las provincias de Valencia y Alicante, ya que los denunciados, los Ilustres Colegios Territoriales de Procuradores de Alicante, Elche y Valencia, circunscriben su actuación en dicho territorio, tal y como se desprende de sus respectivos estatutos.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

A) La sujeción de los colegios profesionales al Derecho de la competencia (ámbito subjetivo de aplicación LDC)

15.- A efectos de la LDC, se entiende por empresa cualquier persona o entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación (Disp. Adic. 4ª LDC). En el mismo sentido se pronuncia la jurisprudencia comunitaria (STJCE de 23 de abril de 1991, *Höfner y Elser*, C-41/90, apdo. 21, y STJCE de 16 de marzo de 2004, *AOK-Bundesverband y otros*, C-264/01, C-306/01, C-354/01 y C-355/01, apdo. 46).

16.- Por tanto, el ámbito subjetivo de aplicación del Derecho de la competencia alcanza a los Colegios profesionales, como ya tuviera ocasión de indicar esta Comisión de Defensa de la Competencia en sus Resoluciones de 9 de abril de 2013, exp. SAN 7/2012, *Notarios Burriana*, y de 17 de enero de 2014, exp. SAN 1/2013, *CAAT-Valencia*, y como han dejado claro diversas resoluciones de las distintas autoridades nacionales de la competencia. En este sentido, la Resolución CNC de 26 de septiembre de 2013 (Expte. S/314/10, *Puerto de Valencia*) acoge la doctrina del Tribunal Supremo al reproducir su sentencia de 4 de noviembre de 2008, por la que se confirmaba la plena sujeción de estas corporaciones de Derecho público al Derecho de la competencia:

«Ni el ejercicio de funciones públicas exime a un Colegio Profesional -ni a la Administración Pública en general- de su sometimiento a la legislación de defensa de la competencia, ni la habilitación legal con que necesariamente actúan las Administraciones Públicas o las entidades que ejerzan funciones públicas implica, por su sola existencia, la aplicación del artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia.

En efecto, en cuanto a lo primero, esta Sala ha declarado ya en varias ocasiones que, en principio, la Administración Pública está sometida a la Ley de Defensa de



la Competencia y, en general, a la legislación que garantice en los diversos ámbitos la libre competencia. (...)

Hay que partir, pues, del pleno sometimiento de los Colegios Profesionales a la Ley y al Tribunal de Defensa de la Competencia -hoy Comisión de la Competencia-, sean cuales sean las funciones que ejerzan y el carácter público o privado de las mismas.»

En la misma línea, y entre otras, Res. CNC de 14 de abril de 2009, exp. 639/08, *Colegio Farmacéuticos Castilla-La Mancha*, Res. CNC de 20 de enero de 2011, exp. S/0196/09, *Colegio Notarial Asturias*; Sentencia Audiencia Nacional de 18 de febrero de 2009, recurso 327/2006, *Ambulancias Ourense*; Sentencia Audiencia Nacional de 6 de junio de 2012, recurso 283/2009).

17.- En consecuencia, la LDC es aplicable a los tres Colegios profesionales de Procuradores denunciados, en tanto que empresas mediante cuya actuación tienen capacidad para afectar el mercado y la actividad económica.

B) Las conductas denunciadas (ámbito objetivo de aplicación LDC)

De la obligatoriedad de aplicar los aranceles aprobados por la normativa

18.- Los Estatutos de los Colegios de procuradores de Alicante (art. 17), Elche (art. 45) y Valencia (arts. 21, 24 y 25) obligan a sus colegiados a aplicar los aranceles fijados por la normativa estatal. La Subsecretaría señala que esta cuestión no debe ser abordada en el presente expediente por no ser materia que entre dentro del ámbito de aplicación de la potestad sancionadora en el marco de la LDC, en la medida en que se trataría de un supuesto de exención legal, prevista en el art. 4 LDC.

19.- En efecto, los honorarios de los procuradores son precios fijos, con un margen de incremento-decremento del 12%, en virtud de un sistema de arancel regulado por el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales, y que encuentra su fundamento jurídico en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

20.- Por su parte, el art. 4 LDC declara inaplicable la prohibición de conductas colusorias a aquellas que resulten de la aplicación de una norma con rango de Ley. A este respecto, debe destacarse la necesidad de interpretar de manera muy restrictiva esta exención legal: el amparo legal no se limita a una mera referencia a la institución, sino que debe extenderse a la habilitación legal de la conducta y a la regulación concreta de la misma. El efecto restrictivo deber resultar de la propia Ley. Así ocurre en el caso de la fijación de los



honorarios de los procuradores, al establecer expresamente la LEC (art. 242.4): «Se regularán con sujeción a los aranceles los derechos que correspondan a los funcionarios, procuradores y profesionales que a ellos estén sujetos.» (vid. Res. TDC de 16 de noviembre de 2000, Exp. 477/99, *Procuradores*).

21.- Esta exención legal plantea dudas en torno a su compatibilidad con la Directiva comunitaria de Servicios, así como con las normas comunitarias de defensa de la competencia (concretamente con el art. 101 TFUE). A este respecto hay planteadas actualmente dos cuestiones prejudiciales por jueces españoles ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ambas pendientes de resolución. En todo caso, la posible incompatibilidad de la norma con el Derecho comunitario excedería del ámbito competencial de esta Comisión, a quien le corresponde aplicar exclusivamente la Ley española de Defensa de la Competencia, respecto de las conductas con efectos que no excedan de la propia Comunidad Autónoma (art. 1.2 Decreto 50/2012, de 23 de marzo, del Consell, por el que se crea la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana y se aprueba su reglamento).

De la obligatoriedad de prestar el servicio de asistencia gratuita

22.- Los Estatutos de los Colegios de procuradores de Alicante (art. 20), Elche (art. 45) y Valencia (art. 20) contemplan como una de las obligaciones de sus colegiados, en términos generales, la de representar a los litigantes que tengan derecho al beneficio de justicia gratuita, quedando exonerados en ciertos casos algunos miembros de los órganos de gobierno. Ello supone, según el denunciante, colocar a los colegiados obligados a prestar el servicio en una situación desventajosa.

23.- La aprobación de unos estatutos en el seno de cada uno de los colegios constituye un acuerdo susceptible de caer en el ámbito de aplicación del art. 1 LDC. Dada la naturaleza reglamentada de la actividad económica de los procuradores, debe determinarse en primer lugar si estos acuerdos encuentran amparo legal.

24.- El Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, establece que «[l]a designación realizada por el Colegio es de aceptación obligatoria para los colegiados. Sólo en casos excepcionales la Junta de Gobierno, previa audiencia y mediante acuerdo motivado, podrá dispensar al designado y nombrar otro procurador.» (art. 43.a). Y, a su vez, dispensa a los componentes de la Junta de gobierno que así lo soliciten de la obligación de pertenecer a la asistencia gratuita y al turno de oficio (art. 46). Una interpretación conjunta de ambos preceptos lleva a concluir, tal y como señala la Subsecretaría, la configuración normativa del servicio como una prestación obligatoria. Sin embargo, debe destacarse que se trata de una norma de



rango reglamentario, por lo que en su caso los Colegios profesionales de procuradores no podrían encontrar en ella una exención legal en el sentido del art. 4 LDC, en el caso de que cayera en el ámbito de aplicación del art. 1 LDC.

25.- Pero en todo caso, la interpretación y aplicación que los Colegios denunciados hacen de estos preceptos (los respectivos artículos de los estatutos colegiales, y los del Estatuto general) es a todas luces laxa.

26.- Así, el Colegio de Procuradores de Elche manifiesta que no se da la obligación de quedar adscrito al servicio de justicia gratuita, sino únicamente la que recae sobre el propio Colegio de cubrir dicho servicio de forma suficiente, estando previsto en sus Estatutos para casos deficitarios extremos (situación nunca producida) y en aras de cubrir el servicio al ciudadano, que los miembros de la Junta de Gobierno estén obligados llegado ese caso, a asumir las designaciones del Turno de Oficio (folio 61).

27.- Por su parte, el Colegio de Procuradores de Valencia indica que son los propios colegiados los que voluntariamente solicitan la llevanza de la tramitación de los expedientes de Justicia Gratuita/Turno de Oficio, eligiendo el partido judicial en el que solicitan actuar, sin que ningún procurador colegiado en ese colegio o en otro del territorio nacional se le haya obligado a prestar este servicio (folio 62).

28.- Por último, el Colegio de Procuradores de Alicante señala que es práctica colegial reiterada, no amparada expresamente en los estatutos, que cuando un colegiado insta su baja en el servicio de representación gratuita porque no desea permanecer en el mismo, el Colegio con carácter general viene adaptando su petición, siempre que el servicio se encuentre atendido por un número suficiente de procuradores, y ello es posible, según se indica, gracias al de profesionales incorporados al Colegio. Es más, se destaca que los procuradores que como en el caso del denunciante, no formen parte del Colegio de Alicante y desempeñen ocasional o establemente su profesión en el ámbito territorial del mismo, no están incorporados a las listas o turnos -de representación y de oficio-, precisamente para evitar que la misma pudiera entenderse como una barrera o desincentivo a la misma.

29.- Así pues, la obligatoriedad de prestar el servicio de justicia gratuita se da exclusivamente en el caso del Colegio de procuradores de Alicante y de manera muy matizada, esto es, limitada a los casos en los que el acceso a la justicia para los ciudadanos con escasos recursos económicos pudiera verse en peligro por la escasez de procuradores, en clara conculcación de los arts. 24.1 y 119 CE. No se trata, por tanto, de una acuerdo del Colegio que tenga por objeto o efecto restringir la competencia en la prestaciones de los servicios propios de la procura.



30.- De todo lo expuesto se deduce la inexistencia indicios racionales de infracción de la LDC, por lo que la propuesta de archivo formulada por la Subsecretaría es conforme a derecho. En atención a lo expuesto, considerando que según el artículo 1.2.a) del Reglamento sobre composición y funcionamiento de la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 50/2012, de 23 de marzo, del Consell, corresponde a esta Comisión resolver los procedimientos sancionadores que tengan por objeto las infracciones tipificadas en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana

HA RESUELTO

Declarar la no incoación de procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, por considerar que no hay indicios de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en relación con las conductas analizadas.

Comuníquese esta Resolución a la Subsecretaría y notifíquese a las partes interesadas, haciéndoles saber que, de acuerdo con el artículo 48.1 LDC, no podrá interponer en contra ningún recurso en vía administrativa, y que podrá interponer únicamente recurso contencioso-administrativo de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Valencia, 2 de julio de 2014

El Presidente
Francisco González Castilla

La Vocal
María José Vañó Vañó

La Vocal
María Estrella Solernou Sanz