



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Sexta

Número Recurso: 82/2001
Número Registro General: 1691/2001
Demandante: Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia
Procurador: Vicente Ruigómez Muriedas
Demandado: Tribunal de Defensa de la Competencia
Codemandado: Francisco Amiama Avellano
Procuradora: Amparo Laura Díez Espi
Ponente Ilmo. Sr.D.: José M^a del Riego Valledor

SENTENCIA N^o:

Ilmos. Sres.:

Presidente:

Dña. Margarita Robles Fernández

Magistrados:

Dña. Mercedes Pedraz Calvo

D. José M^a del Riego Valledor

Dña. Concepción Mónica Montero Elena

Madrid, a 30 de enero de dos mil cuatro.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante esta Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, y bajo el número 82/2001, se tramita, a instancia del Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia, representado por el Procurador D. Vicente Ruigómez Muriedas, contra Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de fecha 11 de enero de 2001 (expediente 483/00), sobre conductas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia, en el que ha intervenido como parte codemandada

ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Francisco Amiama Avellano, representado por la Procuradora Dña. Amparo Laura Díez Espi, y en el que la Administración demandada ha estado representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado, siendo su cuantía 5.000.000 de pesetas (30.050,61 euros).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo por la representación procesal indicada, contra la resolución de referencia, mediante escrito de fecha 20 de febrero de 2001, y la Sala, por providencia de fecha 26 de febrero de 2001, acordó tener por interpuesto el recurso y ordenó la reclamación del expediente administrativo.

El 5 de abril de 2001 se personó en autos Francisco Amiama Avellano y la Sala, por providencia de 19 de abril de 2001, le tuvo por personado como parte codemandada.

SEGUNDO.- Reclamado y recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente, para que en el plazo legal formulase escrito de demanda, haciéndolo en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, y suplicando lo que en su escrito de demanda consta literalmente.

Dentro del plazo legal, la Administración demandada formuló, a su vez, escrito de contestación a la demanda, oponiéndose a la pretensión de la actora y alegando lo que, a tal fin, estimó oportuno. Igualmente contestó a la demanda la parte codemandada, solicitando la desestimación del recurso.

TERCERO.- Se recibió el recurso a prueba con el resultado que obra en autos, y evacuado el trámite de conclusiones, quedaron los autos conclusos y pendientes de votación y fallo, para lo que se acordó señalar el día 27 de enero de 2003.

CUARTO.- En la tramitación de la presente causa se han observado las prescripciones legales, previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en las demás disposiciones concordantes y supletorias de la misma.

Vistos, siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. José M^a del Riego Valledor.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo contra la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de fecha 11 de enero de 2001, cuya parte dispositiva dice lo siguiente:

***PRIMERO.-** Declarar que el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia ha incurrido en una práctica prohibida por el artículo 1.1.b) de la Ley de Defensa de la Competencia (RCL 1989\1591), al realizar, sin cobertura legal, actos encaminados a limitar la actividad profesional de los colegiados.*

***SEGUNDO.-** Imponer al Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia la multa de cinco millones de pesetas.*

***TERCERO.-** Ordenar al Colegio sancionado la publicación en el plazo de dos meses de la parte dispositiva de esta Resolución en el Boletín Oficial del Estado y en uno de los diarios de información general de entre los tres de mayor difusión en el ámbito nacional.*

SEGUNDO.- La parte actora sostiene en su recurso que: a) la centralización de servicios está expresamente prevista y autorizada por el artículo 38 del Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo, b) la centralización de servicios no supone una actividad profesional de tramitación, y c) no existe reparto del mercado.

El Abogado del Estado que la conducta a que se refiere el expediente administrativo es contraria al artículo 1 LDC y la las medidas liberalizadoras en el ejercicio de las profesiones colegiadas establecidas en la ley 7/1997.

El codemandado resalta que los servicios centralizados establecidos por el Colegio recurrente, en la forma en que están establecidos, constituyen una fuente irregular de ingresos y su mantenimiento de forma coactiva es una conducta contraria a la LDC.

TERCERO.- La Sala considera probados los mismos hechos que se indican en la Resolución del TDC:



El Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia tiene establecido en su Delegación de Lugo, desde fecha anterior al día 22 de abril de 1989, un servicio centralizado encargado de presentar ante la Jefatura Provincial de Tráfico todos aquellos expedientes que los colegiados han de tramitar, en el ejercicio de su actividad profesional, ante dicho organismo. Por la prestación de este servicio de canalización de la presentación de documentos, el Colegio cobraba a los gestores administrativos las cantidades de 2.672 pesetas por cada gestión de matriculación, 517 pesetas por las transferencias y 108 pesetas por cada gestión de otra naturaleza.

El día 26 de febrero de 1999 el señor Amiama, Gestor Administrativo colegiado en el Colegio de Galicia y ejerciente en Lugo, dirigió una comunicación a la Delegación de Lugo del citado Colegio profesional, expresando su intención de dejar de utilizar el servicio centralizado a partir del día 1 de marzo siguiente y de presentar por sí mismo, directamente ante la Jefatura Provincial de Tráfico, todos los expedientes que su gestoría tuviera que tramitar ante la misma.

El Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia, por mediación de su presidente, respondió al señor Amiama, con una comunicación fechada el 7 de abril de 1999, en la que se expresaba, en síntesis, que la existencia y funcionamiento del servicio centralizado tenían el necesario apoyo legal en la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, y en el Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo y que su utilización era obligatoria para todos los colegiados, por lo que efectuar las gestiones correspondientes sin utilizar el servicio implantado dará lugar a incurrir en sanciones administrativas.

Como quiera que, a pesar de dicha advertencia, el señor Amiama, comenzó a realizar directamente sus gestiones ante la Jefatura Provincial de Tráfico, sin utilizar el servicio centralizado implantado por el Colegio, éste incoó contra el mismo dos expedientes sancionadores, el 1/1999, por haber presentado directamente cuatro expedientes de matriculación de automóviles el día 2 de marzo de 1999, y el 2/1999, por haber seguido prescindiendo de la utilización del servicio citado desde el mes de marzo de 1999 hasta el siguiente 13 de mayo. A consecuencia de dichos expedientes, el Colegio impuso al señor Amiama, sendas sanciones de reprensión pública.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Estos hechos no son negados por el Colegio recurrente, salvo en lo se refiere a las características del servicio centralizado en relación con la Jefatura Provincial de Tráfico, cuestión a la que más adelante nos referiremos.

CUARTO.- La ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) tiene por destinatarios a los operadores económicos, entendiéndose por tales cualquier persona u organización que ejerza una actividad económica, es decir, una actividad de producción o comercialización no gratuita de bienes y servicios (TJCE, sentencia de 23 de abril de 1991, caso Höfner y Elser, asunto C-41/1990).

No cabe duda que tal carácter está presente en las profesiones colegiadas, como abogados, arquitectos o, en el caso que nos ocupa, gestores administrativos. Y la LDC es de aplicación no sólo a los operadores económicos individuales, sino también a sus asociaciones, como el es caso de los Colegios, en cuanto actúan como órganos reguladores de una profesión cuyo ejercicio constituye una actividad económica. La aplicación de las normas de defensa de la competencia a los Colegios Profesionales está reconocida por el TJCE, así en su sentencia de 19 de febrero de 2002 (asunto C-309/99).

La sujeción de las profesionales colegiadas a la LDC no ofrece duda alguna desde las modificaciones introducidas por el artículo 5 de la ley de 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras, en el artículo 2.1 y 4.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, reguladora de los colegios profesionales (LCP).

Dice el artículo 2.1 LCP, en su nueva redacción, que el ejercicio de las profesiones colegiadas *"...se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal..."*

Y el artículo 4.2 LCP añade que *"...los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios con trascendencia económica observarán los límites del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, sin perjuicio de que los Colegios puedan solicitar la autorización singular prevista en el artículo 3 de dicha Ley..."*

QUINTO.- El TDC no sanciona al Colegio recurrente por el establecimiento de un servicio centralizado como parece entender la parte actora, sino por el establecimiento y mantenimiento de un servicio centralizado, de carácter obligatorio para todos los colegiados, que han de acudir



inexcusablemente al mismo para cuantas gestiones profesionales deban realizar ante la Jefatura Provincial de Tráfico de Lugo, estando obligados a satisfacer al Colegio unas tarifas predeterminadas por cada uno de los expedientes.

Es decir, no se discute ni se sanciona el servicio centralizado en si mismo, sino lo el TDC considera contrario a la LDC y sanciona es la conducta de exigir a los colegiados, con carácter obligatorio y de forma coactiva, la utilización de tal servicio y el pago de las tarifas predeterminadas por expediente, prohibiendo que, de forma alternativa al servicio centralizado, los gestores puedan presentar por si mismos los expedientes ante la Jefatura Provincial de Tráfico.

SEXTO.- Mantiene el Colegio recurrente que las prohibiciones el artículo 1 LDC no son de aplicación en el presente caso, por aplicación del artículo 2.1 LDC, ya que estamos ante conductas que son resultado de la aplicación de normas reglamentarias. En concreto, cita la parte actora el artículo 38 del Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo, aprobado por RD 2352/1998, de 27 de noviembre, que en su opinión autoriza la centralización de determinados servicios.

La Sala considera que es cierto que el Estatuto Orgánico citado autoriza, con determinadas condiciones, el establecimiento de un servicio centralizado, pero lo que no permite, en forma alguna, es un servicio centralizado de carácter obligatorio y coactivo, como es el establecido por el Colegio recurrente.

Esta conclusión es evidente por la simple comparación de la redacción del artículo 38 del Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativa, en su versión aprobada por RD 2886/1983, de 26 de octubre, y en la versión aprobada por RD 232/1998, de 27 de noviembre, que tenía por objeto recoger las novedades y modificaciones introducidas por la ya citada ley 7/1997 de Medidas Liberalizadoras.

El artículo 38, apartado i) de los Estatutos aprobados por RD 2886/1983, decía que entre las funciones de los Colegios se encontraba:

- i) Creación de servicios centralizados...que requerirá la aprobación en Junta General Extraordinaria por mayoría de las dos terceras partes de los asistentes, "...cuya aprobación tendrá fuerza de obligar..." para todos los colegiados de la respectiva demarcación.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

En cambio, tras su adaptación a los postulados de la ley 7/97 efectuada por RD 2352/98, el artículo 38, apartado k) de los Estatutos reconocen a los Colegios, entre otras, la función siguiente:

k) Implantar la canalización colegial de trámites, exclusivamente para la agilización de los mismos y previa solicitud de la Administración, “...sin menoscabo de la libre competencia...”; ello requerirá la aprobación en Junta General, en la forma y con los requisitos previstos en los Reglamentos de régimen interior de cada Colegio.

Así pues, en la reforma de los Estatutos desaparece el carácter obligatorio de la utilización de los servicios centralizados que pueda crear el colegio para la agilización de trámites. Por tanto es cierto que el Colegio puede crear y establecer servicios centralizados para agilización de trámites, pero lo que los Estatutos vigentes no permiten de ninguna manera es imponer su utilización obligatoria a los colegiados.

Por tanto, la conducta sancionada –la limitación de la actividad profesional de los colegiados– no estaba habilitada por la norma estatutaria en el período a que se refiere la Resolución del TDC.

SEPTIMO.- En la demanda se indica que el TDC no ha comprendido las características del servicio centralizado establecido en relación con la Jefatura Provincial de Tráfico, que no supone en realidad una actividad de “tramitación”, sino que existe simplemente un “desplazamiento de ventanilla”.

Es el propio Colegio quien utiliza reiteradamente la expresión de “servicio centralizado para las gestiones a realizar en la Jefatura de Tráfico” (folios 20, 23, 29, 42 y 136 del expediente del SDC y folios 17, 26 y 27 del expediente del TDC, entre otros).

Por su parte, el TDC explica con toda corrección las características de tal servicio en el primero de sus hechos probados. Tal servicio centralizado tenía por objeto presentar ante la Jefatura Provincial de Tráfico todos aquellos expedientes que los colegiados han de tramitar, en el ejercicio de su actividad profesional, ante dicho organismo.

Pero lo determinante no es el nombre utilizado, si servicio centralizado o “desplazamiento de ventanilla” como mantiene el recurrente. Lo determinante es la consecuencia que se vincula

por el Colegio demandante a la creación y mantenimiento del servicio, consistente en que se impide o prohíbe a los colegiados que, en el ejercicio de su actividad profesional, presenten expedientes directamente en la propia Jefatura Provincial de Tráfico, y se convierte en obligatoria la presentación del expediente en el servicio creado por el Colegio.

Por tanto, tampoco puede tener acogida la alegación del Colegio demandante de que no existe reparto del mercado. Con la conducta que ha sancionado el TDC el Colegio demandante limita el ejercicio de los profesionales colegiados, al sustraer la presentación directa de expedientes en la Jefatura Provincial de Tráfico del conjunto de actividades que pueden legítimamente realizar los gestores administrativos, asumiéndola por si mismo.

OCTAVO.- No se aprecian méritos que determinen un especial pronunciamiento sobre costas, conforme a los criterios contenidos en el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

FALLAMOS

En atención a lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha decidido:

DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal del Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia, contra la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de fecha 11 de enero de 2001, que declaramos ajustada a derecho en los extremos examinados.

Sin expresa imposición de costas.

Notifíquese esta sentencia a las partes, indicando si es o no firme y, en su caso, los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y plazo para ello.

Así, por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen, a los efectos legales, junto con el expediente administrativo, en su caso, lo