

RESOLUCIÓN

Expte. SAMAD/03/19, ICPM-SERVICIO COMÚN DE ACTOS DE COMUNICACIÓN

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 19 de septiembre de 2019

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente SAMAD/03/19 ICPM-SERVICIO COMUN DE ACTOS DE COMUNICACIÓN, en relación con una denuncia contra el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	2
II. LAS PARTES.....	3
1. Denunciante.....	3
2. Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (denunciado).....	3
III. HECHOS DENUNCIADOS E INVESTIGADOS.....	3
IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO	6
PRIMERO. COMPETENCIA PARA RESOLVER	6
SEGUNDO. OBJETO DE LA RESOLUCIÓN Y PROPUESTA DEL ÓRGANO DE INSTRUCCIÓN.....	7
TERCERO. VALORACIÓN DE LA SALA DE COMPETENCIA.....	7

1. Análisis del establecimiento del SAC desde el punto de vista de las conductas prohibidas por el derecho de la competencia.	8
2. Análisis de la posible fijación o recomendación de precios por el Colegio	9
3. Conclusión.....	11
RESUELVE	11

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de junio de 2018, la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, la DC) recibió la denuncia de un particular contra el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (en adelante el Colegio) por prácticas que podrían constituir una infracción de la LDC (folios 2 a 20). Las mismas consistirían en establecer un servicio de comunicación a terceros en el que se fijarían los precios a cobrar por los procuradores.

2. En el trámite de asignación de competencias, la DC y la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid (en adelante, la dirección de instrucción) determinaron que, los efectos de la conducta denunciada, de existir, alterarían la competencia únicamente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid. Por ello, en aplicación de 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, los órganos competentes serían los correspondientes a la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, el 6 de julio de 2018 la CNMC remitió a la dirección de instrucción la documentación que obraba en su poder, en relación con la información reservada previa al inicio del expediente sancionador (folio 1).

3. El 20 de julio de 2018, la DGEEC formuló un requerimiento de información al Colegio, recibido por este el 23 de julio de 2018 (folios 21 a 26). El 8 de agosto de 2018 se presentó la contestación ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, la CNMC), quien la entregó a la dirección de instrucción el 24 de agosto de 2018 (folios 28 a 100).

El 9 de octubre de 2018, se efectuó otro requerimiento al denunciante para que remitiera cierta información relativa a la realización de actos de comunicación por parte de diversos procuradores (folios 101 a 103). La contestación se presentó el 14 de noviembre de 2018 ante la dirección de instrucción (folios 107 a 111).

El 10 de diciembre de 2018, se incorporaron a la información reservada las Normas provisionales del servicio de actos de comunicación y el acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio de 3 de abril de 2017 por el que se aprueban (folios 112 a 121).

4. El 1 de marzo de 2019, la dirección de instrucción elevó su propuesta de archivo al Consejo de la CNMC proponiendo la no incoación del expediente y el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por considerar que no hay indicios de infracción de la LDC (folios 122 a 180).
5. La Sala de Competencia adoptó la presente resolución en su reunión de 19 de septiembre de 2019.

II. LAS PARTES

1. Denunciante

La denuncia que ha dado origen a esta resolución fue presentada por un abogado que, en ejercicio de sus funciones profesionales, encarga la realización de actos de comunicación a diversos procuradores en numerosos pleitos.

2. Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (denunciado)

El Colegio es una corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo con el artículo 1.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y con el artículo 2 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid. Así lo recoge también el artículo 77 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España y el propio Estatuto Corporativo del Colegio de Madrid.

III. HECHOS DENUNCIADOS E INVESTIGADOS

1. Se entiende por acto de comunicación aquella actuación que tiene por objeto poner en conocimiento de las partes o de un tercero una resolución del Juez o del Secretario Judicial.

El Colegio ha establecido un servicio de actos de comunicación (en adelante, SAC) aprobado por el Reglamento 3/2015, modificado por la Junta de Gobierno el 13 de octubre de 2015 y aprobado por el pleno del Consejo General de Procuradores de España el 11 de diciembre de 2015¹.

2. Las normas provisionales del servicio de actos de comunicación del Colegio, aprobadas por la junta de gobierno en sesión de 3 de abril de 2017, estipulan (folios 14 a 19):

¹ Este servicio se diferencia del servicio de recepción y envío de notificaciones que tiene como finalidad la de trasladar a los procuradores que ejercen la representación procesal en un procedimiento toda notificación judicial que les sea remitida por parte del juzgado o tribunal en el que se sigue el procedimiento.

“2. Este servicio practicará, en régimen de sustitución entre procuradores, los actos de comunicación judicial, aquellos que provengan de una petición de auxilio judicial y en su caso auxilio internacional, cuando lo encomienden los Procuradores y deban realizarse en el ámbito territorial del Colegio.

3. La norma vinculará y obligará a los Procuradores de los Tribunales que se incorporen voluntariamente al servicio y a los que soliciten la realización de los actos de comunicación judicial.

(...)

8. La incorporación de los Procuradores al Servicio Común de los Actos de Comunicación Judicial tendrá carácter voluntario.

10. Salvo lo establecido en los convenios firmados por el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid con la Administración Pública para la práctica de los actos de comunicación judicial, el coste de la prestación del Servicio Común de los Actos de Comunicación judicial en régimen de sustitución entre Procuradores se sufragará por el Procurador solicitante, en la forma, condiciones e importes previstos.

11. La realización de cada acto de comunicación judicial se retribuirá a los Procuradores que integren el Servicio Común de los Actos de Comunicación Judicial dentro del mes siguiente al que conste formalmente que ha tenido lugar.

12. Por la realización de cada acto de comunicación judicial el Colegio percibirá una cantidad de la retribución abonada por el Procurador solicitante, en concepto de gastos por la administración y gastos por la gestión del servicio.

13. Los Procuradores adscritos al Servicio Común de Actos de Comunicación Judicial practicarán las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos y los actos de comunicación judicial propios del auxilio judicial y en su caso internacional que se le encomienden por los Procuradores en el ámbito territorial del Colegio.

(...)

20. Los Procuradores que deseen hacer uso del Servicio Común de Actos de Comunicación Judicial habrán de solicitarlo por escrito a la dirección del Servicio o en las sedes que al efecto se creen.

22. El servicio designará, dentro del listado creado al efecto y por orden numérico riguroso en razón de la incorporación, la asignación del Procurador encargado de realizarlo.

(...)

26. El importe del coste del servicio para el Procurador solicitante por los gastos de administración y por los gastos de gestión que suponga la práctica del acto o actos de comunicación judicial se establece en el Anexo unido a las presentes normas y el mismo se determinará con arreglo a lo acordado por Junta de Gobierno.”

El Reglamento 3/2017 contiene preceptos similares a los anteriores y establece la necesidad de que los Procuradores soliciten por escrito a la dirección del Servicio o en las sedes que al efecto se creen, su deseo de hacer uso del Servicio Común de Actos de Comunicación Judicial (folios 152 a 155).

3. Del expediente se deriva la aplicación de unas tarifas del Colegio vinculadas con el SAC (Folio 20):

“1. El importe del coste del servicio por la gestión del encargo de actos de comunicación, para el solicitante, será el siguiente:

- a. Por cada una de las diligencias practicadas dentro del casco urbano donde se presente el acto de comunicación se percibirá la cantidad de 25 euros.*
- b. Por cada una de las diligencias practicadas fuera del casco urbano donde se presente el acto de comunicación se incrementará la cantidad de 2 euros en concepto de salida, más el kilometraje por desplazamiento a razón de 0,35 euros/km.*
- c. Cuando para la práctica de un acto de comunicación hubiera que realizar una o más diligencias, se incrementará, por cada una de ellas, en la cantidad de 4 euros.*
- d. Por la diligencia de presentación de oficios se percibirá la cantidad de 25 euros.”*

Dichas tarifas han sido modificadas en los siguientes términos (folio 11):

“El importe del coste del Servicio por la gestión del encargo de actos de comunicación, para el solicitante, será el siguiente:

- a. Por cada una de las diligencias practicadas dentro del casco urbano donde se presente el acto de comunicación se percibirá la cantidad de 30,25 euros.*
- b. Por cada una de las diligencias practicadas fuera del casco urbano donde se presente el acto de comunicación se incrementará la cantidad de 2 euros en concepto de salida, más el kilometraje por desplazamiento a razón de 0,35 euros/km.*
- c. Cuando para la práctica de un acto de comunicación hubiera que realizar una o más diligencias, se incrementará, por cada una de ellas en la cantidad de 4 euros.*
- d. Cuando para la práctica de un acto de comunicación hubiera que repetirse la diligencia porque es sin efecto o lo pide el solicitante, se incrementará la cantidad de 4 euros, más 2 euros con concepto de salida, más el kilometraje por desplazamiento a razón de 0,35 euros/km.*
- e. Por la diligencia de presentación de oficios y mandamientos se percibirá la cantidad de 25 euros. En caso de encomendarse la*

liquidación fiscal que corresponda se incrementará por el servicio la cantidad de 15 euros.

f. En los actos que se realicen en horario nocturno, fin de semana, festivo o inhábil (habilitación de horas), se abonará el importe de 20 euros.

g. En los actos que se realicen por urgencia, se abonará el importe de 20 euros.”

4. De las normas citadas se deriva que el servicio (SAC) opera un régimen de sustitución entre colegiados cuando los procuradores que tengan que ceder a un compañero la realización de un acto de comunicación que se les haya encargado y que no puedan cumplir.

Por el servicio el Colegio cobra unas tarifas fijas.

Se pueden adscribir voluntariamente al SAC los procuradores que lo estimen oportuno.

Los procuradores que lo deseen pueden ceder los servicios que les han sido encomendados y realizar sustituciones sin necesidad de usar el SAC.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. COMPETENCIA PARA RESOLVER

Desde el 1 de enero de 2012, el ejercicio de las competencias en materia de defensa de la competencia en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid se asumió por la Consejería competente en materia de comercio interior. Desde el 27 de octubre de 2017, la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad (que se ha venido denominando en este caso, dirección de instrucción) asumió las funciones ejecutivas de instrucción en materia de defensa de la competencia².

En función de lo dispuesto anteriormente y de lo recogido en los artículos 20.2 y 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2002 y de acuerdo con el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la resolución del caso corresponde a la Sala de Competencia de la CNMC.

² Momento en el que entró en vigor el Decreto 126/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 193/2015, de 4 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda

SEGUNDO. OBJETO DE LA RESOLUCIÓN Y PROPUESTA DEL ÓRGANO DE INSTRUCCIÓN

El artículo 49.1 de la LDC dispone que el órgano instructor incoará expediente sancionador cuando observe indicios racionales de existencia de conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la misma ley. El párrafo 3 del mismo precepto añade que el Consejo, a propuesta del órgano instructor, acordará no incoar procedimiento sancionador y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas, cuando considere que no hay indicios de infracción³.

En su informe de 28 de febrero de 2019, la dirección de instrucción propuso a esta Sala la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones al considerar que de los hechos denunciados no se deducen indicios de infracción de la LDC.

Corresponde a esta Sala determinar si está o no de acuerdo con tal valoración.

TERCERO. VALORACIÓN DE LA SALA DE COMPETENCIA

La citada LCP establece en su artículo 2.1 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 (...).”

En el mismo sentido, el artículo 2.4 de la LCP es claro al señalar que los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los colegios observarán los límites de la LDC.

En la denuncia que da inicio al presente expediente pueden identificarse dos hechos distintos.

- el establecimiento por el Colegio del SAC, que según la denuncia supondría que la corporación estaría prestando un servicio en competencia con el que realizan los procuradores.

³ En el mismo sentido, el artículo 27.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, estipula que: “1. Con el fin de que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [actual CNMC] pueda acordar no incoar procedimiento y archivar las actuaciones en los términos establecidos en los artículos 44 y 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, la Dirección de Investigación [se entiende DGEEC] le dará traslado a la denuncia recibida, de las actuaciones previas practicadas, en su caso, y de una propuesta de archivo”.

-lo que el denunciante califica como fijación o recomendación de precios por el Colegio al aprobar las tarifas para sustituciones de procuradores por medio de las tarifas fijadas para el SAC.

Pasamos a analizar cada una de ellas.

1. Análisis del establecimiento del SAC desde el punto de vista de las conductas prohibidas por el derecho de la competencia.

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, la LOPJ) preveía la posibilidad de una intervención de los Colegios de Procuradores en la recepción de los actos procesales de comunicación, al permitirles organizar un servicio de recepción de notificaciones para ciertos supuestos. Su artículo 272 dispone que:

“Podrá establecerse un local de notificaciones común a los varios juzgados y tribunales de una misma población, aunque sean de distinto orden jurisdiccional. En este supuesto, el Colegio de Procuradores organizará un servicio para recibir las notificaciones que no hayan podido hacerse en aquel local común por incomparecencia del procurador que deba ser notificado. La recepción de la notificación por este servicio producirá plenos efectos.”

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, la LEC), tras la reforma operada por la Ley 42/2015, regula la obligación de que el correspondiente colegio de procuradores organice un servicio para la práctica de las funciones atribuidas a los procuradores, al disponer en su artículo 23 que:

“Para la práctica de los actos procesales y demás funciones atribuidas a los procuradores, los Colegios de Procuradores organizarán los servicios necesarios.”

Como ha quedado acreditado, tanto las Normas Provisionales como el Reglamento 3/2017 establecen un servicio de intermediación entre procuradores que permite organizar las sustituciones entre ellos y prevén que los servicios del SAC sean prestados únicamente en caso de solicitud expresa y voluntaria de los colegiados que lo deseen y que sus costes sean satisfechos por los procuradores que los reciben.

Es decir, el SAC es un servicio que organiza el Colegio, con la colaboración imprescindible de los procuradores que libremente se incorporen a él, cuyos destinatarios son los procuradores colegiados que voluntariamente lo soliciten expresamente.

La mera existencia del SAC no supone la obligación para los colegiados de acogerse a él. Tampoco restringe la prestación del servicio de actos de

comunicación por los procuradores, ni siquiera las sustituciones entre ellos que pueden realizarse de forma ajena a este servicio ofrecido por el Colegio.

El servicio de intermediación entre procuradores no puede considerarse competencia del Colegio a los procuradores, dado su contenido.

En consecuencia, esta Sala de Competencia considera que el establecimiento del SAC tal como se ha descrito no supone infracción del artículo 1 de la LDC, pues no tiene por objeto ni produce o es apto para producir el efecto de falsear la libre competencia en el mercado. Tampoco cabe considerar que existan indicios de infracción del artículo 2 de la LDC, a la que alude también la denunciante, al no existir acreditada una posición de dominio ni en consecuencia ser posible un abuso. Tampoco cabe plantear una posible infracción del artículo 3 de la LDC, dado que no se verifican indicios de actos desleales.

2. Análisis de la posible fijación o recomendación de precios por el Colegio.

Las recomendaciones colectivas podrían definirse como la expresión de la voluntad de un ente de tipo asociativo en sentido amplio, que tiende a uniformizar el comportamiento de sus miembros. Con carácter general debe recordarse que el artículo 14 de la LCP prohíbe expresamente las recomendaciones sobre honorarios profesionales:

“Los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo lo establecido en la Disposición adicional cuarta.”

En la disposición adicional cuarta referida, la LCP recoge tan solo la posibilidad de que se elaboren **criterios** orientativos y únicamente referidos a la tasación de costas y la jura de cuentas de los abogados.

Idéntica prohibición de recomendaciones sobre honorarios se establece en la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid.

Las resoluciones de autoridades de competencia referidas a estas prohibiciones son muy numerosas. Destaca, por ejemplo, la resolución de la Comisión Nacional de la Competencia en el asunto INPROVO que recuerda para que exista infracción al derecho de la competencia es suficiente con que la conducta sea objetivamente adecuada por su contenido, por quien la realiza y por su

difusión, para fomentar un comportamiento uniforme de los asociados⁴. Lo mismo fue ya manifestado por el Tribunal de Defensa de la Competencia⁵:

“Cuando desde asociaciones, agrupaciones o colectivos diversos se transmiten pautas de homogeneización de comportamientos, y no digamos precios y condiciones comerciales, se está vulnerando gravemente ese principio de independencia de comportamiento que resulta imprescindible para actuar con eficiencia competitiva en los mercados por parte de todos y cada uno de los operadores económicos.”

En el mismo sentido, el informe de la CNC sobre Colegios profesionales tras la Directiva de Servicios manifestó⁶:

“Los colegios deben abstenerse de la elaboración, actualización, publicación o difusión de estos baremos o recomendaciones y proceder a retirarlos de inmediato de sus páginas web y también de las reservadas a los colegiados, dado que cualquiera de estas actuaciones puede suponer una infracción de la LDC. (...) Esto lleva a considerar que el contenido de los Códigos Deontológicos y otras normativas internas de análogo carácter no deben nunca incluir preceptos cuantificados monetariamente ni elementos que favorezcan la coordinación de honorarios o restrinjan su libre determinación.”

De todo cuanto antecede se deduce que los colegios profesionales no pueden establecer baremos ni cualquier tipo de recomendación de honorarios para los servicios de los profesionales, ni siquiera en las páginas web reservadas a los colegiados.

Ello no implica, sin embargo, que los Colegios no puedan establecer tarifas para prestar servicios.

Las tarifas analizadas se refieren a los precios que supone el uso del servicio SAC e incluyen no solo los aranceles cobrados por los procuradores sino también los costes de administración y gestión incurridos por el Colegio. En consecuencia, las tarifas pueden considerarse únicamente un listado de precios de un servicio ofrecido por el Colegio y no los precios u honorarios que deben o deberían percibirse por los procuradores por la realización de cualquier servicio de actos de comunicación al margen del SAC.

⁴ Resolución de la CNC de 28 de septiembre de 2009 en el expediente S/0055/08 INPROVO, accesible en <https://www.cnmc.es/expedientes/s005508>.

⁵ Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, de 13 de enero de 2004, en el Expediente 556/03, EMPRESAS CÁRNICAS, accesible en <https://www.cnmc.es/expedientes/55603>.

⁶ COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre Colegios profesionales tras la directiva de Servicios*, Madrid, 2012, accesible en <https://www.cnmc.es/expedientes/e-2011-04>.

No cabe por tanto considerar que constituyan una conducta de fijación o recomendación colectiva de precios prohibida por la LDC.

3. Conclusión

Cuanto antecede lleva a esta Sala a considerar que no cabe sostener que el Colegio compita con sus colegiados al crear el SAC, pues el citado servicio se ofrece a los propios procuradores colegiados.

El Colegio no está intermediando entre la oferta y la demanda de servicios de realización de actos de comunicación, dado que la oferta de estos actos procesales se efectúa por los procuradores a sus clientes, mientras que el SAC es un servicio de sustitución entre procuradores.

El SAC lleva aparejadas unas tarifas que no cumplen las exigencias para ser consideradas recomendación de precios.

Por todo lo expuesto, esta Sala de Competencia considera que ni la creación del SAC ni la aprobación de las tarifas son susceptibles de constituir infracción de la LDC.

En su virtud, y sin perjuicio de la posible incoación de procedimiento sancionador en caso de aparición de nuevos indicios de conductas prohibidas relacionadas con el caso, vistos los artículos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

RESUELVE

ÚNICO. No incoar procedimiento sancionador y archivar las actuaciones seguidas en el expediente SAMAD/03/19, ICPM-SERVICIO COMÚN DE ACTOS DE COMUNICACIÓN por considerar que no existen indicios de infracción de la Ley de Defensa de la Competencia.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.