

RESOLUCIÓN

Expte. S/0127/09, Procuradores

Consejo

D. Luis Berenguer Fuster, Presidente
D^a. Pilar Sánchez Núñez, Vicepresidenta
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
D^a. María Jesús González López, Consejera
D^a. Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera

En Madrid, a 20 mayo de 2010

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, con la composición expresada y siendo Ponente el Consejero Don Julio Costas Comesaña, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente sancionador S/0127/09 *Procuradores*, incoado por la Dirección de Investigación a instancia del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, frente al Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España por la realización de una conducta prohibida por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 julio, de Defensa de la Competencia, consistente en condicionar la sustitución de procuradores a la previa satisfacción de los suplidos y derechos devengados al tiempo de la sustitución.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 29 de diciembre de 2008 tuvieron entrada en la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) dos escritos de XXX, Procurador de los Tribunales adscrito al Colegio de Procuradores de Madrid, en los que formula denuncia contra el Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España y contra el Colegio de Procuradores de Madrid por supuestas conductas prohibidas por los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

Por una parte, denunciaba el acuerdo y aplicación de los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 del Reglamento de la Cuota Colegial Ordinaria del Colegio de Procuradores de Madrid, que establece una cuota colegial obligatoria variable que se devenga por la mera personación del colegiado, y que supondría una restricción injustificada al ejercicio de la profesión para aquellos procuradores que no cuentan con elevados recursos económicos con los que hacer frente a dichas cuotas, así como una ventaja injustificada para aquellos que sí los tienen.

Por otra parte, denunciaba que el establecimiento y aplicación de disposiciones estatutarias sobre sustitución de procuradores, tanto en el Estatuto General (artículo 30.1) como en el Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid (artículo 91), constituyen una barrera para el ejercicio de la profesión, pues tienen el efecto de reservar determinadas

actuaciones profesionales a aquellos procuradores que, al tener un elevado nivel de ingresos, pueden hacer frente al pago de sumas elevadas en caso de sustitución, además de blindar de forma corporativa los intereses de los procuradores en perjuicio de los consumidores, que no pueden acudir a otro profesional hasta que no hayan satisfecho las deudas con el procurador saliente.

2. La Dirección de Investigación (DI), en el marco de lo establecido en el artículo 49.2 de la LDC, inició una información reservada con el fin de determinar, con carácter preliminar, la concurrencia de circunstancias que justificasen la incoación de expediente sancionador por supuestas conductas prohibidas en la LDC. Dado que los hechos referentes a la cuota colegial obligatoria variable y al artículo 91 del Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid afectan exclusivamente al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, 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, la DI dio traslado de la parte correspondiente del expediente a los órganos de defensa de la competencia de la Comunidad de Madrid. Por lo que se refiere a la conducta del Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España en cuanto a la sustitución de procuradores, como resultado de la información reservada, la DI elevó propuesta de archivo al Consejo de la CNC por considerar que no había indicios de infracción de la LDC, pues aunque el artículo 30.1 del Estatuto General pudiera restringir la libre competencia entre Procuradores sus efectos serían mínimos por ser aplicable únicamente a los dos Colegios de Asturias. Sin embargo, el Consejo de la CNC acordó, con fecha 16 de junio de 2009: *“Devolver a la DI las actuaciones preliminares que constan en el expediente S/0127/09, Procuradores, al objeto de que continúe su tramitación con la incoación de un expediente sancionador al Consejo General de Procuradores de España por las disposiciones del artículo 30.1 del Estatuto General”*.
3. Con fecha 1 de julio de 2009, la DI acordó, de conformidad con lo establecido en el artículo 49.1 de la LDC, incoar expediente sancionador contra el Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España por prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 de la LDC. Con fecha 9 de octubre de 2009, la DI formuló Pliego de Concreción de Hechos (PCH) en el que se concluyó que el artículo 30.1 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales, aprobado por Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, supone una infracción del artículo 1 de la LDC, considerándose responsable de dicha infracción al Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España, lo que fue notificado a las partes sin que el Consejo General formulase alegaciones. El 14 de diciembre de 2009, conforme a lo previsto por el artículo 33.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia, se procedió al cierre de la fase de instrucción, que se notificó a los interesados mediante escrito remitido el 15 de diciembre de 2009. Con fecha 13 de enero de 2010 tuvo entrada en la DI escrito del Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España por el que solicitaba el inicio de la tramitación de una Terminación Convencional para el referido expediente sancionador. Con fecha 18 de enero de 2010 la DI acordó el inicio de las actuaciones tendentes a la Terminación Convencional del procedimiento sancionador de referencia, de conformidad con el artículo 39 del RDC, suspendiendo el plazo máximo de su resolución de acuerdo con el artículo 37.1.g) de la LDC hasta la conclusión de la Terminación Convencional.

Con fecha 18 de febrero de 2010 tuvo entrada en la CNC escrito del Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España, remitiendo propuesta de compromisos que, conforme a lo dispuesto en el art. 39 del RDC, se trasladó al Consejo de la CNC para su conocimiento, y se notificó al denunciante para que pudiera aducir las alegaciones que estimase convenientes. El denunciante formuló alegaciones mediante escrito que tuvo entrada en la CNC el 9 de marzo de 2010.

4. Con fecha 9 de enero de 2010, el denunciante solicitó del Consejo de la CNC que ordenase a la DI la práctica de una serie de pruebas y la continuación del procedimiento sancionador conforme a lo solicitado a la DI. Mediante Acuerdo de 22 de marzo de 2010, el Consejo declaró su incompetencia para pronunciarse sobre ambas cuestiones solicitadas por el denunciante, por encontrarse en esa fecha el expediente en fase de instrucción y corresponder a la DI la competencia para resolver las cuestiones que planteen las partes.
5. Con fecha 26 de marzo de 2010, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 52 de la LDC y 39.5 del RDC, la DI remitió al Consejo de la CNC Propuesta de Terminación Convencional en el expediente de referencia.
6. El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia deliberó y falló este expediente en su reunión del 5 de mayo de 2010.
7. Son partes interesadas en este expediente S/0127/09:
 - XXX
 - Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España

HECHOS PROBADOS

1. El denunciante, XXX, es Procurador de los Tribunales, colegiado nº 631 del Colegio de Procuradores de Madrid.

El denunciado, el CONSEJO GENERAL DE PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES DE ESPAÑA (Consejo General) es el ente corporativo superior de los procuradores, a efectos representativos, consultivos, de coordinación y de dirección, en los ámbitos estatal e internacional, y la única instancia corporativa disciplinaria estatal. Tiene la condición de corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Son órganos del Consejo la Comisión Permanente, el Comité Ejecutivo y su Presidente.

2. El Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, que aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, establece en su artículo 30.1 que:

“El procurador que acepte la representación en asunto que esté interviniendo o haya intervenido otro compañero en la misma instancia, viene obligado a satisfacer los suplidos y derechos devengados al tiempo de sustitución, sin que ello limite el derecho

del cliente a efectuar la sustitución entre procuradores. Si no hubiese acuerdo entre los procuradores, el importe de las cantidades será fijado por la Junta de Gobierno del Colegio.”

3. El Consejo General de los Procuradores propone en su escrito de 16 de febrero de 2010 los siguientes compromisos:

1. Dar nueva redacción al artículo 30 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por RD 1281/2002, de 5 de diciembre, en los siguientes términos:

“Art. 30. Colaboración entre profesionales con ocasión de la sustitución.

El procurador que cese en la representación está obligado a devolver la documentación que obre en su poder y a facilitar al nuevo procurador la información que sea necesaria para continuar en el eficaz ejercicio de la representación procesal del poderdante.”

Este acuerdo fue adoptado por el Pleno del Consejo General en sesión extraordinaria de 13.07.09, y remitido al Ministerio de Justicia para su tramitación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero sobre colegios profesionales.

2. Proponer, para el nuevo Estatuto General - en fase de elaboración -, respecto del régimen de sustitución entre procuradores, una redacción similar a la citada.

Este texto está en fase de estudio de observaciones y alegaciones por parte de los Colegios territoriales de procuradores - a los que fue remitido tras su aprobación por el Comité Ejecutivo en sesión de 28.12.09 - y de las observaciones que, en su caso formule el Ministerio de Economía y Hacienda, a quien también ha sido remitido.

El texto inicialmente aprobado del precepto homólogo al del artículo 30 del vigente Estatuto General, dice literalmente (fol. 864-5):

“Art. 19. Colaboración entre profesionales.

El procurador que cese en la representación está obligado a devolver la documentación que obre en su poder y a facilitar al nuevo procurador la información que sea necesaria para continuar en el eficaz ejercicio de la representación procesal del poderdante.”

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Objeto del expediente

El artículo 52 de la LDC establece la posibilidad de que el Consejo de la CNC pueda resolver la terminación del procedimiento sancionador cuando los presuntos infractores propongan

compromisos que resuelvan los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente y quede suficientemente garantizado el interés público.

En este caso, la conducta objeto del expediente incoado contra el Consejo General es la disposición del artículo 30.1 del Estatuto General, que establece un régimen de sustitución en la representación contrario a la LDC. La Dirección de Investigación ha considerado que la supresión de este régimen de sustitución en el artículo 30.1 del actual Estatuto General, y el compromiso de no incluirlo en el proyecto del nuevo Estatuto General, actualmente en tramitación (Hecho Probado 3), resuelven sus efectos sobre la competencia, quedando suficientemente garantizado el interés público, por lo que la Terminación Convencional cumpliría los requisitos previstos en el artículo 52 de la LDC.

El denunciante alega, en resumen, que no se dan los requisitos para la Terminación Convencional porque: (1) La implantación de un régimen de sustitución en la representación es atribuible al Consejo General y también a los Colegios, varios de los cuales han incorporado el Estatuto General a sus Estatutos, alterando la competencia en un ámbito supraautonómico. Por ello, si el expediente finaliza por Terminación Convencional, persistirá en amplias zonas del territorio nacional un régimen de sustitución incompatible con la LDC. (2) El interés público reclama determinar qué Colegios implantaron o contribuyeron a implantar un régimen de sustitución incompatible con la LDC, y que se exijan responsabilidades y desaparezca del territorio nacional este régimen de sustitución. (3) La supresión del 30.1 del Estatuto General no resolvería sus efectos sobre la competencia, pues fue aplicado al denunciante por el Colegio de Madrid para imponerle una sanción y otros procuradores pueden encontrarse en España en situación similar. (4) También es necesario declarar que el artículo 30.1 del Estatuto General y los de estatutos concordantes con él constituyen prácticas contrarias a la LDC, para facilitar el resarcimiento de daños que ha podido ocasionar su aplicación.

En su Resolución de 26 de junio de 2009, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 34.3 de la LDC y 25.1.b) del RDC, este Consejo resolvió “*Devolver a la DI las actuaciones preliminares que constan en el expediente S/0127/09, Procuradores, al objeto de que continúe su tramitación con la incoación de un expediente sancionador al Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España por las disposiciones del artículo 30.1 del Estatuto General.*”. En el ejercicio de su competencia exclusiva de iniciar el procedimiento sancionador (art. 49.1 LDC), la DI incoó procedimiento sancionador contra el Consejo General, y practicados los actos de instrucción necesarios para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de responsabilidades (art. 50.1 LDC), formuló y notificó PCH en el que se concluye que el citado precepto de los Estatutos del Consejo General, en cuanto condiciona la sustitución de procurador al pago por el procurador que acepte la representación de los suplidos y derechos del procurador sustituido devengados al tiempo de la sustitución, constituye una infracción del art. 1 de la LDC. En consecuencia, el objeto del presente expediente delimitado por la DI en el ejercicio de sus facultades de instrucción es la conformidad con la legislación de defensa de la competencia del artículo 30.1 del Estatuto General del Consejo General de Procuradores y, en particular, si los compromisos ofrecidos por el Consejo General resuelven los problemas de competencia apreciados por el Consejo en

su citada Resolución de 26 de junio de 2009, quedando garantizado suficientemente el interés público.

Por ello, el Consejo coincide con la DI en que no cabe analizar en el marco de este expediente sancionador las alegaciones formuladas por el denunciante respecto de las conductas que puedan haber realizado o estar realizando otros Colegios de Procuradores, como tampoco la práctica de las pruebas propuestas por el denunciante que parecen estar dirigidas a probar una supuesta concertación entre el Consejo y los diversos Colegios. En particular, el denunciante propuso: a) Requerir al Consejo General la relación de personas o entidades que, en su seno, votaron favorablemente el texto del art. 30.1 del Estatuto General, si hubo alguna persona o entidad que votase en contra, indicando, en su caso, su identidad; y actas de las reuniones celebradas para aprobar el Estatuto General. b) Indicar si tiene constancia de que algún Consejo Colegial autonómico o Colegio de Procuradores ha manifestado en algún momento oposición al contenido del artículo 30.1 del Estatuto General. c) Aportar la relación de Estatutos de Consejos Colegiales autonómicos o Colegios de Procuradores en cuyo texto se haya incorporado el Estatuto General como elemento normativo de su régimen jurídico, que tengan un régimen de sustitución en la representación concordante o coincidente con el del art. 30.1 del Estatuto General o cuya aprobación definitiva haya sido realizada en el ámbito corporativo por el Consejo General. Solicita, además, que la Dirección de Investigación incorpore al expediente los Estatutos de los Consejos Colegiales autonómicos y de los Colegios de Procuradores, salvo los del Colegio de Madrid que ya obran en el expediente, formule nuevo Pliego de Concreción de Hechos y contemple la posible comisión por el Consejo de una infracción del art. 62.e de la LDC consistente en no responder a las preguntas de la CNC o hacerlo de forma incompleta, inexacta o engañosa.

Con todo, la Dirección de Investigación, en su Propuesta de Terminación Convencional, señala que procederá a comunicar a las Autoridades de competencia autonómicas la posible existencia de restricciones a la competencia en el régimen de sustitución de procuradores de los Colegios de sus territorios, por si estiman conveniente investigarlo, así como que investigará esta conducta en los Colegios de procuradores de las Comunidades Autónomas en las que no existe autoridad de defensa de la competencia (Asturias, Cantabria, Baleares, Navarra, La Rioja, Ceuta y Melilla).

Segundo.- Valoración jurídica de los compromisos

El artículo 1.1 de la LDC *“prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional...”*.

El artículo 30.1 del 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 *“El procurador que acepte la representación en asunto que esté interviniendo o haya intervenido otro compañero en la misma instancia, viene obligado a satisfacer los suplidos y derechos devengados al tiempo de la sustitución, sin que ello limite el derecho del cliente a efectuar la sustitución entre procuradores. Si no hubiese acuerdo entre los procuradores, el importe de*

las cantidades será fijado por la Junta de Gobierno del Colegio.” En relación con esta disposición, este Consejo de la CNC en su Informe sobre las restricciones a la competencia en la normativa reguladora de la actividad de los Procuradores de los Tribunales de 20 de mayo de 2009 (parágrafos 211 a 214) señaló que:

“...dificulta sobremanera la sustitución y la competencia entre Procuradores. A efectos de lo que se está tratando en este apartado, ello supone un coste de entrada para cualquier Procurador que quisiera cambiar su demarcación territorial atraído por un mayor volumen de negocio potencial. Pero es que además, por el lado de los consumidores, ello también reduce de forma importante la posibilidad de ejercer su derecho a elegir Procurador, pues impone unos costes a ese cambio.

El Consejo de Estado, en su dictamen sobre el EGPT (Estatuto General de los Procuradores), manifestó que esta disposición del Estatuto resultaba “excesiva”, entre otras razones, porque proyectaba sobre el nuevo Procurador extremos que pertenecen a las relaciones entre el anterior y el cliente.

En opinión de la CNC, esta previsión contenida en el Estatuto de los Procuradores supone una clara barrera a la competencia que carece de justificación alguna y que además, hasta donde se conoce, no se encuentra en ninguna otra profesión, por lo que se debería abordar su eliminación. Cabe recordar que, en relación con este asunto, la reforma de 1997 de la Ley de Colegios Profesionales eliminó claramente la posibilidad que éstos tenían de exigir una “venia” para el cambio o sustitución de profesionales. La venia era una autorización que debía conceder el profesional primero al profesional segundo cuando el cliente decidía sustituir al primero por el segundo; el problema era que esa autorización en muchas ocasiones se convertía en una verdadera barrera, precisamente, con la exigencia de este tipo de compensaciones económicas.”

En la medida en que los compromisos presentados por el Consejo General de los Procuradores consisten en suprimir del actual art. 30.1 del Estatuto General toda referencia a la obligación del procurador entrante a satisfacer los suplidos y derechos devengados al tiempo de la sustitución por el procurador saliente, y en mantener esta supresión en el proyecto de la nueva norma que sustituirá al vigente Estatuto General, el Consejo de la CNC considera que tales compromisos cumplen los presupuestos que, conforme al artículo 52.1 de la LDC, permiten la Terminación Convencional del expediente sancionador.

El denunciante alegó que en caso de aceptarse los compromisos propuestos por el denunciado, éstos deberían ser complementados con otros: (1) Remitir texto íntegro del “Proyecto de Estatuto General” para que la CNC y el denunciante puedan verificar si su régimen de sustitución se adecua a la LDC. (2) No volver a incluir en su Estatuto General un régimen de sustitución similar al del art. 30.1. (3) Remitir a la CNC el nuevo Estatuto General que finalmente apruebe, antes de remitirlo al Gobierno, así como cualquier futura modificación del Estatuto General, para que pueda verificar- antes de su aprobación por éste - que se ajusta a la LDC en cuanto al régimen de sustitución en la representación, todo ello sin perjuicio del control de legalidad que debe efectuar el Gobierno conforme al artículo 6.2 de la Ley de Colegios Profesionales. (4) Remover los efectos negativos de la aplicación del art. 30.1 del

Estatuto General y, en particular, reintegrar al denunciante los gastos vinculados a su representación en la denuncia que originó este expediente y el 1/2010, ante el Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid. (5) Comunicar a todos los procuradores de España el contenido del acuerdo de Terminación Convencional que, en su caso, adopte el Consejo de la CNC en varios periódicos y en la Web, tanto del Consejo General como de los Colegios.

El Consejo comparte con la DI que los compromisos relativos a la remisión del proyecto de Estatuto y del Estatuto antes de su aprobación, así como el de no incluir en el futuro artículos similares al 30.1 no son necesarios, puesto que los Estatutos Generales son aprobados por Real Decreto y, en el momento oportuno y con carácter previo a su aprobación, serán sometidos a informe de la CNC en el ejercicio de las competencias consultivas que le atribuye el artículo 25 de la LDC en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia. Todo ello sin perjuicio de que, ante cualquier restricción de la competencia que se pueda plantear en el futuro el régimen de sustitución de procuradores, pueda formularse ante la CNC una nueva denuncia. Respecto a la solicitud del reintegro de gastos por el Colegio de Madrid por las denuncias interpuestas ante la CNC y el Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid, no es la CNC el órgano competente para plantear y resolver tal cuestión. Por último, en relación con la publicidad de esta Resolución, y como manifestación del principio de transparencia que debe guiar la actuación de la CNC, el artículo 27.1. de la LDC impone la obligación de publicidad, en particular, de todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento en expedientes sancionadores. Por ello, y en orden a garantizar la eficacia de esta Resolución de Terminación Convencional, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 53.2 de la LDC, el Consejo considera adecuado imponer al Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España que comunique esta Resolución de Terminación Convencional a todos sus Colegios territoriales de Procuradores miembros para que, a su vez, cada uno de ellos lo haga llegar a sus colegiados.

Por todo cuanto antecede, vistos los preceptos legales y reglamentarios citados y los de general aplicación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia

HA RESUELTO

Primero.- Declarar la Terminación Convencional del expediente sancionador S/0127/09, Procuradores, estimando adecuados y vinculantes los compromisos presentados por el Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España recogidos en el Hecho Probado 3 de esta Resolución.

Segundo.- Ordenar al Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España que comunique esta Resolución de Terminación Convencional a todos sus Colegios territoriales de Procuradores miembros para que, a su vez, cada uno de ellos lo haga llegar a sus colegiados.

Tercero.- El incumplimiento de los compromisos presentados y de la obligación de publicidad impuesta tendrá la consideración de infracción muy grave de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.4 c) de la LDC y en el artículo 39.7 del RDC.

Cuarto.- Encomendar a la Dirección de Investigación la Vigilancia de este Acuerdo de Terminación Convencional.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde su notificación.

