

RESOLUCION (Expte. 483/00, Colegio Gestores Administrativos Galicia)

Pleno

Excmos. Sres.:

Solana González, Presidente
Huerta Trolèz, Vicepresidente
Hernández Delgado, Vocal
Castañeda Boniche, Vocal
Pascual y Vicente, Vocal
Comenge Puig, Vocal
Martínez Arévalo, Vocal
Franch Menéu, Vocal
Muriel Alonso, Vocal

En Madrid, a 11 de enero de 2001

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, con la composición arriba expresada y siendo Ponente Don Javier Huerta Trolèz, ha dictado la siguiente Resolución en el Expediente 483/00 (2027/99 del Servicio), iniciado por denuncia de Don Francisco Amiama Avellano contra el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia, por conductas supuestamente prohibidas por el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, consistentes en la imposición a los colegiados de un servicio centralizado obligatorio para la presentación de documentos ante la Jefatura Provincial de Tráfico de Lugo.

ANTECEDENTES

1. Don José Francisco Amiama Avellano denunció el día 7 de julio de 1999 ante el Servicio de Defensa de la Competencia, al Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia, al que imputa haber incurrido en una conducta prohibida por el artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia.
2. El Servicio, una vez practicadas las comprobaciones oportunas, resolvió la admisión a trámite de la denuncia y la incoación de expediente administrativo mediante Providencia de 30 de agosto de 1999 y, una vez concluida la instrucción del Expediente, emitió informe-propuesta a este Tribunal, en el que, de conformidad con el Pliego de Concreción de Hechos, calificaba los denunciados como constitutivos de una infracción del artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

3. Recibido el Expediente en el Tribunal el día 14 de enero de 2000, el Pleno del mismo, por medio de Providencia de 25 de enero de 2000, acordó su admisión a trámite y su puesta de manifiesto a los interesados para que en el plazo legal propusieran las pruebas que tuvieran por conveniente y solicitasen la celebración de vista, lo que se comunicó al Servicio y se notificó a los interesados.
4. Una vez concluido el período probatorio, las partes interesadas formularon sus conclusiones por medio de escritos que tuvieron entrada en el Tribunal los días 18 y 28 de diciembre, respectivamente.
5. El Pleno del Tribunal deliberó y falló esta Resolución en su sesión del día 3 de enero de 2000.
6. Son interesados:
 - El Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia
 - Don José Francisco Amiama Avellano.

HECHOS PROBADOS

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 Sr. 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 Sr. 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 Sr. 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 Sr. Amiama sendas sanciones de reprensión pública.

FUNDAMENTACION JURIDICA

1. Los hechos que se declaran probados aparecen plenamente acreditados en el expediente, tanto por el reconocimiento expreso del propio Colegio denunciado, que admite la existencia y obligatoriedad del servicio centralizado, los costes de su utilización por cada gestión realizada y las sanciones disciplinarias impuestas al denunciante por no haber empleado dicho servicio, como también por la documentación aportada, ya que obran en autos la carta dirigida por el Sr. Amiama al Colegio el 26 de febrero de 1999 (fol. 13), así como la respuesta del Colegio advirtiéndole de su obligatoriedad y de las consecuencias de su no utilización (fol.17 y ss), certificación del Colegio sobre el importe de los derechos de utilización del servicio (fol. 42) y toda la documentación relativa a la incoación y resolución de los expedientes sancionadores 1/99 y 2/99 (fol. 19, 20, 23 del expediente del SDC y 13, 19, 24 y 29 del expediente ante el TDC).
2. En relación con estos hechos, el Servicio de Defensa de la Competencia, en su Pliego de Concreción de Hechos, imputa al Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia la práctica de una conducta prohibida por el artículo 1.1.b) de la Ley de Defensa de la Competencia, por adoptar un acuerdo restrictivo de la libre concurrencia entre gestores administrativos, sin base legal y en contradicción con lo dispuesto por el artículo 5.2 de la Ley 7/97, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales, ratificando este mismo criterio en el Informe-Propuesta dirigido a este Tribunal.

Por su parte, el denunciante D. Francisco Amiama Avellano abunda en los mismos criterios, alegando que la conducta denunciada es contraria a los

apartados a), b) y c) del artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia, porque al reservarse para sí los trámites que hayan de realizarse ante la Jefatura Provincial de Tráfico de Lugo, controla y reparte el mercado de la prestación de estos servicios y, al cobrar a los colegiados una cantidad fija por la realización de esos trámites, fija indirectamente los precios que los gestores cobran a sus clientes y fija las condiciones de ese servicio.

Finalmente, el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia formula alegaciones en el sentido de afirmar que los hechos imputados son incorrectos, ya que el servicio centralizado es simplemente un “desplazamiento de ventanilla”, pero no tramita los expedientes que los colegiados deben presentar ante la Jefatura de Tráfico y que, por otra parte, el Colegio no cobra por estas operaciones, sino que se limita a repercutir a los usuarios el coste del servicio centralizado. En cuanto al fondo, el Colegio imputado considera que el servicio centralizado y su carácter obligatorio para todos los colegiados tiene amparo legal en el artículo 6.2 de la Ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974 y en el artículo 38. k) del Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo, en la redacción dada al mismo por el R.D. 2532/1998. Por último, señala que el Colegio, que es una corporación de Derecho Público, sometida al Derecho Administrativo y protegida por el principio de legalidad, no ha realizado ningún reparto de mercado ni territorial ni profesional.

3. A la vista de los hechos declarados probados y de las alegaciones formuladas por las partes interesadas, es preciso reconocer que la existencia 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 tramitados, impide a los colegiados que lo deseen realizar por sí mismos una actividad propia de su profesión, como es la de promover, solicitar y realizar toda clase de trámites ante cualquier órgano de la Administración Pública y condiciona en parte la cuantía de los honorarios que éstos perciben de sus clientes por la prestación de tales servicios, por lo que debe ser calificada como una conducta restrictiva de la libre competencia, que se encuentra tipificada en el artículo 1.1.b) de la Ley de Defensa de la Competencia, que declara prohibidos aquellos acuerdos o decisiones que, consistiendo en una limitación o control del mercado, tengan por objeto o produzcan el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia.

Así sucede en el supuesto examinado, en el que, olvidando el derecho de los colegiados a ejercer libremente su profesión en el ámbito de los Colegios Oficiales a los que se hallaren adscritos, el Colegio Oficial de Gestores

Administrativos de Galicia exige coactivamente a los colegiados la utilización del servicio centralizado de presentación de expedientes a tramitar ante la Jefatura Provincial de Tráfico de Lugo, percibiendo a cambio de ello una remuneración y ha sancionado disciplinariamente al Sr. Amiama en dos ocasiones por haber realizado por sí mismo, sin acudir a dicho servicio, su actividad profesional ante la Jefatura Provincial de Tráfico.

4. El Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia alega en su descargo, en primer lugar, que el servicio centralizado y su carácter obligatorio para todos los colegiados tiene amparo legal en el artículo 6.2 de la Ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974 y en el artículo 38. k) del Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo, en la redacción dada al mismo por el R.D. 2532/1998.

Tal alegación ha de ser rechazada, pues el artículo 2.1 de la Ley reguladora de los Colegios Profesionales de 1974, tras la reforma introducida por la Ley 7/1997, de Medidas Liberalizadoras en materia de Colegios Profesionales, establece 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 el propio texto literal del precepto invocado por el Colegio imputado, el artículo 38 k) del Real Decreto 2532/1998, redactado para adaptar el Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo a las exigencias de la Ley 7/1997, atribuye a los Colegios territoriales la facultad de implantar la canalización colegial de trámites, pero "exclusivamente para la agilización de los mismos, previa solicitud de la Administración y sin menoscabo de la libre competencia", lo que pone de manifiesto que el amparo legal para la implantación de servicios centralizados no es absoluto e incondicional, sino que se encuentra supeditado a los tres requisitos mencionados, que no concurren en el supuesto que examinamos, especialmente por lo que a la integridad de la libre competencia se refiere.

Así, aun admitiendo las alegaciones del Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia sobre los beneficios que la implantación del servicio centralizado aporta al funcionamiento de la Administración pública interesada, no cabe duda de que su imposición obligatoria y coactiva a todos los colegiados, hasta el punto de sancionar administrativamente al gestor que prefirió realizar por sí mismo la tramitación íntegra de los expedientes ante la Jefatura Provincial de Tráfico que profesionalmente le habían sido encomendados, constituye una limitación del régimen de libre competencia en el que, por voluntad del legislador, debe desarrollarse el ejercicio de la profesión. En este sentido, si la profesión de gestor administrativo tiene por objeto, como señala el artículo 1 de su Estatuto, la dedicación, de modo habitual y con percepción de honorarios, "a promover, solicitar y realizar toda

clase de trámites... ante cualquier órgano de la Administración Pública, informando a sus clientes del estado y vicisitudes del procedimiento por el que se desarrollan”, la imposición de un servicio colegial de utilización obligatoria para todos los colegiados impide a aquellos que lo deseen ejercer por sí mismos una parte de su actividad profesional, como es la presentación de documentos y expedientes ante determinados órganos administrativos, así como puede dificultar su control directo sobre el estado de la tramitación.

A ello debemos añadir que la percepción de una suma de dinero por parte del Colegio, por los servicios prestados por ese servicio centralizado, constituye un acuerdo de indudable influencia económica, que condiciona necesariamente la cuantía de los honorarios que los gestores han de cobrar a sus clientes, a los que repercuten el coste de dicho servicio obligatorio y reduce, por lo tanto, la discrecionalidad de los profesionales del sector a la hora de fijar los precios correspondientes a sus servicios, encareciendo los mismos para sus usuarios.

De esta manera, la imposición coactiva del servicio centralizado impuesto por el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia se revela como un acuerdo anticompetitivo que carece de amparo legal, por incumplir las exigencias de no menoscabar la libre competencia, impuestas por los artículos 2.1 de la Ley reguladora de los Colegios Profesionales, reformada por la Ley 7/1997, de Medidas Liberalizadoras en materia de Colegios Profesionales, y el artículo 38 k) del Real Decreto 2532/1998, redactado para adaptar el Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo a las exigencias de la Ley 7/1997.

5. Las razones expresadas en el apartado anterior nos llevan, igualmente, a rechazar la alegación sobre la inexactitud de los hechos que se declaran acreditados en el Pliego de Concreción de Hechos, sobre los que afirma el Colegio imputado que no es cierto que éste tramite los expedientes de los colegiados ante la Jefatura Provincial de Tráfico, sino que se limita a ser el receptor de los mismos y a presentarlos en dicho organismo, es decir, que no realiza un verdadero servicio de tramitación, sino que ha establecido un simple “desplazamiento de ventanilla”, pues aunque así sea, ello no enerva la imputación acerca de sus efectos restrictivos para la libre competencia, en el doble sentido de reducir el ámbito del libre ejercicio de la profesión y de influir negativamente en el importe de los honorarios profesionales de los gestores administrativos, argumento que resulta igualmente aplicable para desvirtuar la alegación de que las cantidades percibidas por el Colegio no tienen el carácter de remuneración, sino que se dirigen exclusivamente a cubrir los costes del servicio impuesto, lo que resulta irrelevante a los efectos de valorar su influencia económica sobre los honorarios de los gestores.

6. Finalmente, en cuanto a las alegaciones sobre la especial naturaleza de los Colegios profesionales y su sumisión al Derecho Administrativo, no hay nada que objetar frente a dicha afirmación, aunque ello no sirva a los fines pretendidos por el Colegio alegante, pues el artículo 1 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales los define expresamente como corporaciones de Derecho Público y el Tribunal Constitucional lo ha reconocido así con reiteración (por todas, STC 89/89 y 179/94), aunque recalando que la función de ordenar la profesión que contempla el artículo 3 de la Ley de Colegios Profesionales, al socaire del artículo 36 de la Constitución Española, “solamente puede ser ejercida dentro de los límites marcados por las atribuciones otorgadas por la Ley, las cuales deben ser objeto de una interpretación estricta” (STC 93/1992).

De acuerdo con esta doctrina y teniendo en cuenta las disposiciones legales examinadas en los anteriores apartados, que imponen a los Colegios Profesionales su sumisión a las leyes reguladoras de la competencia, que, por otra parte pertenecen al ámbito del Derecho administrativo, a cuyos preceptos se reconoce sujeto el Colegio imputado, deben rechazarse sus alegaciones sobre la inaplicabilidad de la Ley de Defensa de la Competencia a sus acuerdos anticompetitivos, cuestión esta que, asimismo, se haya resuelta en el mismo sentido en numerosas resoluciones de este Tribunal (Exptes. 466/98, Arquitectos Madrid, 455/99, Abogacía Española, y 460/99, Veterinarios Ciudad Real, entre muchos otros), que declaran la aplicabilidad de la ley 16/1989 a los actos de los Colegios Profesionales de trascendencia económica.

7. De los hechos relatados es responsable el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia, al haber exigido a los colegiados en la Delegación de Lugo la utilización del servicio centralizado en los términos que quedan expresados en esta Resolución, habiendo incoado expedientes administrativos y sancionado a uno de ellos por haber realizado por sí mismo sus gestiones profesionales ante la Jefatura Provincial de Tráfico de Lugo.
8. En cuanto a la sanción a imponer, el artículo 10 LDC establece la posibilidad de castigar las infracciones al artículo 1 con multas de hasta 150.000.000 de pesetas, que pueden ser incrementadas hasta el 10 por ciento del volumen de ventas correspondiente al ejercicio económico inmediatamente anterior a la resolución del Tribunal. En el presente caso, para graduar la sanción ha de tenerse en cuenta, como punto de partida, la gravedad de la infracción y, en este sentido, ha de reputarse objetivamente grave la conducta de imponer coactivamente límites y condiciones al libre ejercicio profesional de los gestores administrativos, exigiendo además una contrapartida económica que influye sobre la fijación de las tarifas profesionales. Por otra parte, los efectos sobre la competencia de la conducta sancionable han de considerarse

reducidos desde el punto de vista geográfico, al referirse el expediente únicamente al servicio centralizado existente en la provincia de Lugo, como desde el punto de vista cuantitativo, al estar limitados a los expedientes que han de tramitarse ante la Jefatura Provincial de Tráfico. En cuanto a la duración de la conducta, el servicio centralizado viene funcionando en la Delegación de Lugo, al menos, desde abril de 1989, aunque a efectos de su sanción podemos partir de la entrada en vigor de las reformas legales introducidas por la Ley 7/1997.

Por todo ello, el Tribunal de Defensa de la Competencia

HA RESUELTO

1. 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, al realizar, sin cobertura legal, actos encaminados a limitar la actividad profesional de los colegiados.
2. Imponer al Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Galicia la multa de cinco millones de pesetas.
3. 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.
4. La justificación del cumplimiento de lo ordenado en esta Resolución deberá hacerse ante el Servicio de Defensa de la Competencia.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde su notificación.