

**RESOLUCIÓN (Expte. 2715/06, Colegio Gestores Administrativos
Balears)**

Consejo:

D. Luis Berenguer Fuster, Presidente
D. Fernando Torremocha y García-Sáenz, Vicepresidente
D. Emilio Conde Fernández-Oliva, Consejero
D. Miguel Cuerdo Mir, Consejero
D^a. Pilar Sánchez Núñez, Consejera
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
D^a María Jesús González López, Consejera
D^a Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera

Madrid, a 14 de mayo de 2008

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (el Consejo), con la composición expresada y siendo Ponente el Consejero D. Julio Costas Comesaña ha dictado la siguiente Resolución en el expediente 2715/06 *Colegio Gestores Administrativos Balears*, que trae causa de la denuncia presentada el 12 de julio de 2006 por D. J.Z.P. contra el COLEGIO OFICIAL DE GESTORES ADMINISTRATIVOS DE BALEARES, por considerar que algunas de las decisiones del citado Colegio limitan la competencia y vulneran los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 12 de julio de 2006 tuvo entrada en el Servicio de Defensa de la Competencia escrito firmado por D. J.Z.P., de profesión gestor administrativo, en el que denunciaba que el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Baleares (en adelante, el Colegio) tiene establecido un servicio centralizado para la gestión de trámites (matriculaciones, transferencias, bajas) relativos a vehículos (sistema PDF) a través del cual los gestores pueden presentar diariamente solicitudes de trámites a la Jefatura Provincial de Tráfico de Baleares, y aunque ésta no pone ningún límite el Colegio limita a 35 el número de solicitudes diarias de cada uno de los modelos o tipos de trámites que los gestores pueden presentar sin

previo aviso a través del Colegio, mientras que en otros Colegios de España e incluso en las delegaciones del Colegio de Baleares en Menorca e Ibiza, no existe tal limitación, puesto que se permite a los colegiados utilizar directamente, desde sus despachos, el sistema PDF.

2. El 1 de septiembre de 2007 entró en vigor la *Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia*, que deroga la *Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia* y crea la Comisión Nacional de la Competencia.

3. Tras una dilatada información previa, el 10 de abril de 2008, la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia remitió al Presidente de la Comisión Nacional de la Competencia Propuesta al Consejo de Resolución (acompañando la denuncia y las actuaciones practicadas), en el sentido de *“no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por D. J.Z.P., por considerar que no hay indicios de infracción de la mencionada Ley.”*

Esa labor instructora previa a la incoación de expediente sancionador realizada por la Dirección de Investigación le ha permitido considerar como hechos acreditados:

1.- Conforme al Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo (RD 2532/1998, de 27 de noviembre), los gestores administrativos hacen de puente entre la Administración y el administrado, colaborando con la Administración Pública a fin de agilizar la tramitación de los procedimientos, pudiendo acordarse entre los órganos competentes y los Colegios de Gestores Administrativos la adopción de medidas que faciliten la presentación de documentos. Entre las funciones de los Colegios Profesionales está la *“capacidad de ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados”* y de *“implantar la canalización colegial de trámites, exclusivamente para la agilización de los mismos y previa solicitud de la Administración”*, todo ello sin menoscabo de la libre competencia, en la forma y con los requisitos previstos en los Reglamentos de régimen interior de cada Colegio. Igualmente, el mencionado Estatuto dispone que para el ejercicio de la profesión de gestor administrativo es requisito indispensable la colegiación en el Colegio

donde radique el domicilio profesional, si bien la colegiación faculta para ejercer la profesión en todo el territorio nacional.

2.- El Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Baleares, con 173 gestores, incluye las islas de Palma de Mallorca, con 149; Menorca, con 11; Ibiza, con 12 y, recientemente, Formentera, con 1 gestor. La sede del Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Baleares está en Palma de Mallorca.

3.- El 28 de septiembre de 1999, la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior y el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España suscribieron un Convenio de Colaboración para la simplificación y agilización en el despacho y resolución de las gestiones administrativas presentadas ante las Jefaturas Provinciales y Locales de Tráfico por los gestores. Dicho Convenio establece la adhesión expresa al mismo mediante un Protocolo particular entre cada Colegio territorial y la respectiva Jefatura de Tráfico. En el caso concreto de Baleares y a instancia de la Jefatura de Tráfico de Baleares se suscribió un protocolo de colaboración entre ésta y el Colegio de Gestores de Baleares en abril de 2000. Con el fin de alcanzar el objetivo del Convenio, se dispone que el Colegio se compromete a que: 1º.- Los gestores administrativos ejercientes en las Islas Baleares utilicen e incorporen en las solicitudes que presentan en la Jefatura de Tráfico en Palma de Mallorca o en las jefaturas locales en Menorca e Ibiza el código PDF para la entrada de datos en el ordenador central de la Dirección General de Tráfico. El llamado PDF de lectura óptica, código bidimensional, código de barras o “mancha” PDF es un sistema que consiste en que, a partir de la información que los gestores procesan en sus gestorías y que entregan al Colegio en un disquete, éste genera una hoja con un código de barras, que contiene todos los datos del vehículo, de su titular, de su anterior titular en el caso de transferencia, el tipo de trámite, el pago de la tasa, etc. Dicho código, que sólo puede validar el Colegio, facilita la entrada de datos en el ordenador de la Dirección General de Tráfico, que es automática. 2º.- Los documentos serán presentados por el representante del Colegio en la forma que se acuerde con las Jefaturas Provinciales y Locales de Tráfico, en tres bloques separados: a) las solicitudes de los gestores a las que se incorpore el sistema de código PDF; b) las que previamente a la lectura del código PDF requieran una anotación o modificaciones de datos que pueden constar en el fichero de la Dirección General de Tráfico; y c) las que sean devueltas para subsanar algún defecto, ya que conservarán la fecha inicial de presentación. La Jefatura Provincial de Tráfico de Baleares, por su parte, se compromete a: a) validar, dar trámite y despacho preferente e inmediato a todas las solicitudes

presentadas a través del Colegio que incorporen en su presentación el código PDF; b) aceptar la presentación de documentos en la forma y horarios que se acuerden con el Colegio, siendo éste el único interlocutor válido. Por tanto, no se aceptan documentos presentados por el código PDF por persona o entidad distinta del Colegio de Gestores.

5.- La solicitud de los trámites de matriculación, transferencias y bajas puede hacerse: a) directamente por los gestores ante la Jefatura de Tráfico (Es una opción voluntaria y gratuita, pero, según el denunciante, la escasez de personal y el hecho de tener que procesar manualmente los trámites hace que los tiempos de respuesta se alarguen todavía más que los del Colegio); b) a través del Colegio de Baleares: El Colegio autoriza cierta cantidad de trámites por orden de llegada en función de sus recursos humanos y materiales, de modo que los trámites que no pueden autorizarse ese día se pueden tramitar, presentándolos de nuevo, al día siguiente en el Colegio de Gestores de Baleares o, directamente, ante la Jefatura Provincial de Tráfico de Baleares.

6.- El Colegio de Gestores de Baleares limita de forma general a 35 el número de expedientes de cada uno de los modelos (matrículas, traspasos y bajas) que puede presentar un gestor a través del Colegio por el sistema PDF y sin previo aviso. Conforme a este sistema, de forma general, antes de las 10 de la mañana el gestor entrega los expedientes al Colegio, junto con un disquete que contiene la información. El Colegio emite una página de lectura óptica que se adjunta al expediente y la envía a la Jefatura Provincial de Tráfico, que la tramita el mismo día. El Colegio de gestores la recoge al día siguiente y se la entrega a cada una de las gestorías. El precio que cobra el Colegio por gestionar cada trámite es 1,80 euros, IVA incluido. En los casos en que se soliciten más de 35 trámites, el gestor deberá pedir autorización por escrito el día antes al Colegio:

“Cuando se ha dado la conformidad a una gestoría de que puede llevar más de 35 expedientes de matriculación, el gestor presentará la documentación el día siguiente antes de las 9,30 de la mañana en el Colegio. De lo contrario no se admitirán pues de lo contrario no hay tiempo para corregirlos; y no se admitirán”. Aviso importante del Colegio de Palma de Mallorca, 9 de mayo de 2005.

De acuerdo con una Circular emitida por el Colegio de Baleares *“a partir del 15 de junio y hasta el 30 de agosto, sólo se podrían presentar hasta un máximo de 35 expedientes en matrículas traspasos y bajas”*, y en virtud del *“Acuerdo tomado por unanimidad en la Junta de Gobierno del 17-05-2006 “cuando a un gestor se le autoriza la presentación de un número de expedientes (matriculaciones, transferencias y bajas) y presenta una cantidad inferior a la autorizada, sólo se le admitirá la cantidad de 35*

expedientes”. “Las autorizaciones para presentar 35 o más expedientes, deberán ser presentadas en el Colegio antes de las 9,30 horas”.

7.- La sede del Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Baleares está en Palma de Mallorca. Al no existir delegación colegial en las otras islas de Baleares, el Colegio acordó, a petición de la Jefatura Provincial de Tráfico de Baleares, que los propios gestores de Menorca e Ibiza desde sus despachos generen el archivo PDF que después presentan en la Jefatura de Tráfico de cada isla. Para ello, los gestores deben solicitar al Colegio las correspondientes autorizaciones de PDF. El Colegio da curso a la petición y envía a los gestores el archivo PDF correspondiente con el número de autorizaciones solicitadas telemáticamente y también físicamente por mensajería (pues hasta que no reciben las mismas por correo no podrán presentarlas a la Jefatura de Tráfico). Por lo tanto, el Colegio de Baleares se limita a dar los códigos o manchas PDF, pero no repasa los documentos sino que los comprueban directamente los funcionarios de la Jefatura de Tráfico, y tampoco determina el número de expedientes que presentan a diario los gestores en las islas de Menorca e Ibiza, sino que son los propios gestores los que lo deciden.

8.- Según la información facilitada por el Colegio de Gestores Administrativos de Baleares en otras ciudades españolas se sigue otro sistema de presentación de trámites de tráfico. En particular, en Barcelona y Madrid, dado el gran volumen de trámites que se presentan, los propios gestores desde su despacho generan el archivo PDF, lo entregan con la documentación al Colegio de Gestores y éste a la Jefatura de Tráfico, que lo entrega de vuelta el mismo día. En otros Colegios, como los de Valencia, Alicante y A Coruña, se presentan los trámites en el Colegio para su revisión y entrega posterior una vez corregidos en la Jefatura de Tráfico. El sistema y tiempo utilizado hasta la entrega al gestor es similar al utilizado por el Colegio en Palma de Mallorca y sólo varían los horarios.

Por otra parte, según información facilitada por el Consejo General de los Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España y por el Colegio Oficial de Gestores de Baleares, la Dirección General de Tráfico está desarrollando un programa especial para que los gestores telemáticamente puedan matricular desde sus despachos en un futuro próximo.

9.- A partir de la relación de datos aportados por el Colegio de Gestores Baleares, la Dirección de Investigación deduce que:

a) habitualmente el Colegio autoriza más de 35 trámites a cinco colegiados, entre los cuales está el denunciante;

b) el total de trámites autorizados diariamente por el Colegio suele ser de entre 400 y 600, y solamente en determinados periodos (de 15 de marzo a 4 de abril de 2007 y de 15 a 31 de mayo de 2007, esto es, antes de los periodos vacacionales de Semana Santa y verano), se superan los 600 trámites diarios;

c) el porcentaje de solicitudes autorizadas al denunciante respecto del total de autorizaciones por el Colegio varía desde el 3% al 34%, suele ser inferior al 20% y es generalmente sensiblemente superior al porcentaje autorizado al resto de colegiados a los que se refiere el punto a);

d) durante los períodos 26-28/3/07 y 17-5/5/07 el porcentaje de autorizaciones al denunciante respecto del total de autorizaciones es mayor, entre 20 y 35%. Además, el número de autorizaciones al denunciante es prácticamente siempre superior al autorizado a los demás colegiados a los que se refiere el punto a). En ese período, el porcentaje autorizado a los otros cuatro colegiados varía según el día y el colegiado (de 0,4 a 6% para el colegiado A; de 3,4 a 21,97% para el colegiado B; de 0,9 a 38,1% para el colegiado C y de 1 a 9% para el colegiado D);

e) durante cinco días (2-04-07, 24-04-07, 16-05-07, 31-05-07 y 29-06-07) los datos son diferentes. Excepcionalmente el número de trámites autorizados excede sustancialmente al habitual, superando los 1.000 y llegando hasta 5.541 y colegiados que nunca presentan trámites lo hacen en un número muy alto. Según el Colegio, esto se debe a que son colegiados de Menorca e Ibiza, que tienen la posibilidad utilizar directamente el PDF (tal y como se explica en el Antecedente de Hecho 3.7). En esos cinco días, el porcentaje autorizado al denunciante es de entre 1,35 y 14,80%. Sin embargo, una vez deducidos los datos de los gestores de Menorca e Ibiza del total, el porcentaje autorizado al

denunciante (4,6 y el 20%) es el habitual (esto es, inferior al 20%, como se indica en el punto c)).

4. El Consejo deliberó y falló sobre el asunto en su reunión de 23 de abril de 2008.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El número 3 del artículo 49 de la Ley de Defensa de la Competencia dispone que el Consejo, a propuesta de la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia, podrá acordar no incoar procedimiento sancionador por la presunta realización de las conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas por la Dirección de Investigación cuando considere que no hay indicios de infracción de la LDC.

Segundo.- Vistos los hechos acreditados que se recogen de forma resumida en el Antecedente de Hecho 3º de esta Resolución, el Consejo considera que la Propuesta de Resolución de Archivo formulada por la Dirección de Investigación analiza adecuadamente sus consecuencias jurídicas en el ámbito del Derecho de defensa de la competencia.

En efecto aunque a primera vista cabría considerar que la limitación a 35 de los trámites autorizables a cada colegiado por el Colegio de Baleares tiene por objeto o por efecto limitar la actividad de los gestores en el sentido de la letra b) del art. 1.1 LDC, el análisis de los hechos realizado por la Dirección de Investigación permite descartar este objeto o efecto restrictivo, por cuanto los gestores de Baleares pueden optar entre la intermediación del Colegio o la gestión directa ante la Jefatura de Tráfico, y además ese límite de trámites autorizable en diferentes momentos del tiempo, en función de la demanda previsible y el horario de presentación de solicitudes, responde a su disponibilidad de tiempo y recursos.

El Consejo también coincide con la Dirección de Investigación en que la decisión del Colegio de limitar el número de trámites autorizados tampoco

constituye reparto de mercado en el sentido del art. 1.1.c) LDC. De la información obrante en el expediente sólo se puede deducir que de los 173 colegiados (149 de los cuales corresponden a Palma de Mallorca) habitualmente solicitan más de 35 trámites el denunciante y otros cuatro. Además, aunque se dispone únicamente del número de autorizaciones obtenidas (y no del número de solicitudes diarias realizadas por éstos últimos), se puede concluir que el porcentaje de autorizaciones es diferente en cada uno de los días para los que se dispone de información y para cada uno de los cinco colegiados. Igualmente cabe descartar que existan indicios de aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes (art. 1.1.d) LDC), pues al menos cinco gestorías se encuentran en la misma situación que el denunciante, es decir, presentan un número de trámites superior a 35 y, al igual que a éste, se les concede sólo parte de lo solicitado. Además, el porcentaje de trámites autorizados al denunciante es con frecuencia superior al autorizado a otros colegiados, incluso en períodos prevacacionales, de mayor demanda. Tampoco existe discriminación en relación con los colegiados de las delegaciones de Menorca e Ibiza por el hecho de que el Colegio de Baleares permita que los propios colegiados empleen el código PDF, pues este sistema responde a una solicitud expresa de la Jefatura Provincial de Tráfico de Baleares, debida a la no existencia de delegación colegial en esos territorios. Y en cuanto al sistema que existe en otras provincias, los hechos acreditan que el sistema de intermediación en algunas es similar al de Baleares, mientras que en otras se permite el uso directo del PDF por los gestores. Sin embargo, esto no puede considerarse discriminatorio, puesto que dentro del ámbito territorial en el que el Colegio de Baleares extiende sus efectos todos los colegiados son tratados por igual. Estas diferencias entre Colegios sí ponen de manifiesto que existen métodos de tramitación diferentes y que, en todo caso, el sistema que emplea el Colegio de Baleares en Palma de Mallorca es técnicamente mejorable.

Por último el Consejo, siguiendo a la Dirección de Investigación, considera que se puede descartar de plano la infracción del art. 2 LDC sin analizar la posición de dominio del Colegio denunciado (que es discutible, dada la alternativa de presentar trámites directamente ante la Jefatura de Tráfico) por cuanto no existen indicios de que la conducta del Colegio relativa a la tramitación en materia de tráfico sea restrictiva de la competencia, por lo que en ningún caso se podría hablar de abuso de posición dominante.

Por todo lo anterior, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia,

RESUEVE

ÚNICO.- No incoar procedimiento sancionador y archivar las actuaciones seguidas por la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia como consecuencia de la denuncia presentada por D. J.Z.P. contra el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Baleares, por considerar que no hay indicios de infracción de la Ley de Defensa de la Competencia.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación, y notifíquese al denunciante, haciéndole saber que la misma pone fin a la vía administrativa, y que puede interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses contados desde su notificación.