

RESOLUCIÓN **(Expte. S/0434/12, COLEGIO REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD)**

CONSEJO

D. Joaquín García Bernaldo de Quirós
D^a. Pilar Sánchez Núñez, Vicepresidenta
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
D^a. María Jesús González López, Consejera
D^a. Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera
D. Luis Diez Martín, Consejero

En Madrid, a 20 de septiembre de 2013

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, con la composición expresada y siendo Ponente el Consejero D. Julio Costas Comesaña, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente de información reservada S/0434/12, iniciado de oficio por la Dirección de Investigación en virtud de denuncia presentada por el Registrador de la Propiedad Número 1 de El Puerto de Santa María contra el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España por supuesta vulneración del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 10 de septiembre de 2012, tuvo entrada en la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) escrito de D. [conf], Registrador de la Propiedad titular del Registro de El Puerto de Santa María número 1, en el que se formula denuncia contra el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España (en adelante Colegio), por supuestas conductas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) (folios 1-48).
2. D. [conf] denuncia que el acuerdo aprobado por el Colegio, en su sesión de 18 de julio de 2012, supondría la culminación de una serie de prácticas contrarias al artículo 1 de la LDC en el ámbito de la prestación de servicios de publicidad. En concreto, según el denunciante, el Colegio estaría impidiendo la libre elección de Registrador de la Propiedad en la solicitud de información registral, el uso del telefax como sistema de comunicación entre Registros, y la libre facturación con descuento por parte del Registrador que recibe la solicitud de información. Para ello el Colegio estaría imponiendo a todos los registradores el uso del Fichero de Localización de Titularidades Inscritas (en adelante FLOTI).
3. A la vista de esta información, la DI acordó llevar a cabo una información reservada bajo el número S/0343/12 con el objeto de determinar la existencia

de indicios de infracción que pudiesen motivar la incoación de un procedimiento sancionador.

4. Con fecha 17 de mayo de 2013, se recibió en este el Consejo de la CNC Propuesta de Archivo de la Dirección de Investigación de las actuaciones llevadas bajo el expediente S/0343/12.
5. La referida Propuesta de Archivo contiene un apartado II denominado Hechos, en el que se hace la descripción de las partes y del contexto normativo relevante relativo a la publicidad formal siguiente:

“II. HECHOS

II.1. Las partes

Denunciante: [conf]

- (9) *Persona física que ejerce como Registrador de la Propiedad, titular del Registro de El Puerto de Santa María número 1.*

Denunciado: **Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España (Colegio).**

- (10) *Según sus Estatutos, el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España es una corporación de derecho público amparada por la ley y reconocida por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad. Goza de autonomía para el cumplimiento de sus fines y tiene competencia sobre sus colegiados en todo el territorio nacional, siendo ejercida directamente por la Junta de Gobierno y por los restantes órganos colegiales. Se rige por lo dispuesto en la legislación hipotecaria, en la de Colegios Profesionales y en sus Estatutos generales, conforme a lo previsto en la citada legislación de Colegios Profesionales.*
- (11) *Entre sus principales funciones está la de coordinar el ejercicio de la actividad profesional de los registradores, velando por la ética y dignidad profesional y por el correcto ejercicio de sus funciones; y procurar con todos los medios a su alcance la permanente mejora de las actividades profesionales de los registradores, proponiendo a la Administración las medidas que sean necesarias para la actualización y modernización de dichas actividades.*

II.2. Los servicios de publicidad prestados por los registradores de la propiedad

- (12) *Los Registros de la Propiedad (en adelante registros) deben entenderse como un instrumento de publicidad puesto que tienen como objetivo “publicar” información relativa a los bienes inscritos en el territorio nacional. Esta información registral se conoce como “publicidad formal” cuya importancia reside en que su expedición garantiza a los ciudadanos seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario.*

- (13) *Concretamente, el objeto de la publicidad formal facilitada por los registros es dar conocimiento de la existencia, titularidad, contenido y límites de los derechos inscritos, en relación con una operación del tráfico inmobiliario relacionada directa o indirectamente con esos derechos.*
- (14) *Al frente de cada registro se encuentra el registrador, que es a la vez funcionario público y profesional del Derecho, y que tiene la misión de controlar la legalidad de los documentos autorizados por los notarios, expedidos por los jueces y las autoridades administrativas, o suscritos por los particulares. Cada registrador tiene el deber de velar por el registro que tiene encomendado, mantenerlo en el más alto nivel tecnológico, e informar sobre su función y sobre el contenido de sus asientos a cualquier interesado.*
- (15) *Según la Ley Hipotecaria, normativa básica de los registros, la publicidad formal puede obtenerse mediante la expedición de notas simples y certificaciones registrales:*
- *la nota simple es un extracto sucinto del contenido de los asientos relativos a una finca donde consta la identificación de la misma, la identidad del titular o titulares de los derechos inscritos sobre la misma, y la extensión, naturaleza y limitaciones de éstos. El valor de la nota simple es puramente informativo.*
 - *Las certificaciones, por su parte, son copias, transcripciones o traslados, literales o en relación, del contenido del registro, que constituyen el medio de acreditar fehacientemente la situación hipotecaria de las fincas y derechos. A diferencia de la nota simple, la certificación tiene carácter de documento público otorgando una presunción de legalidad a los actos y contratos inscritos en ella reflejados, y se encuentran bajo la protección y amparo de los Tribunales.*
- (16) *Frente a la publicidad formal, los registros pueden expedir notas de localización que proporcionan información meramente instrumental. Tienen como objeto facilitar la localización del registro, provincia y municipio donde una determinada persona tiene bienes o derechos inscritos (publicidad instrumental).*
- (17) *La Ley Hipotecaria y su desarrollo normativo, el Reglamento Hipotecario, establecen que "los Registros serán públicos para quienes tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos". Ello implica que i) los registros son ficheros públicos, y ii) cualquier ciudadano puede solicitar información registral siempre y cuando el registrador aprecie interés legítimo en el solicitante, es decir, "que el solicitante se halle afectado, de algún modo, por el contenido del Registro".*
- (18) *El Real Decreto 1867/1998 modificó el artículo 332 de la Ley Hipotecaria para introducir tres principios fundamentales sobre los que pivota la publicidad formal:*

- *el ciudadano es libre de elegir el registrador que quiere que le suministre la publicidad formal a través de notas simples;*
- *los registros están obligados a colaborar entre sí;*
- *debe garantizarse la integridad y protección de la información solicitada.*

II.3. Organización de los registros de la propiedad en España

- (19) *Los registros de la propiedad en España dependen del Ministerio de Justicia. Todos los asuntos referentes a ellos están encomendados a la DGRN. La totalidad del territorio nacional está dividido en circunscripciones, denominadas “Distritos Hipotecarios”. A cada distrito le corresponde un registro, a cargo de un registrador. La totalidad de los registradores de España se integran en el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España.*
- (20) *La normativa que regula la actuación de los registros es la siguiente:*
- *la Ley Hipotecaria. Si bien su redacción inicial es de 8 de febrero de 1861, se redactó un nuevo texto por Ley, de 30 de diciembre de 1944, y por Decreto, de 8 de febrero de 1946. Posteriormente, ha sido modificada en numerosas ocasiones.*
 - *El Reglamento Hipotecario. Desarrollo normativo de la Ley Hipotecaria, fue aprobado por Decreto, de 14 de febrero de 1947. Desde entonces, muchos de sus apartados se han ido modificando.*
 - *El Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre Inscripción de Actos de Naturaleza Urbanística.*
- (21) *Cada registro es responsable del fichero que contiene la información registral perteneciente a su distrito hipotecario (registro competente), pudiendo recibir las solicitudes de nota simple de forma directa, esto es, presencialmente en ventanilla o por internet, entrando a través de la web del Colegio vía FLOTI; o indirecta, a través de otro registro que ha recibido la solicitud de información registral y que, al no pertenecer dicha información a su distrito hipotecario (registro intermediario), se la traslada empleando el correo electrónico integrado en el sistema FLOTI.*

II.4. Evolución de la prestación de los servicios de publicidad a través de notas simples informativas

- (22) *La evolución y mejora tecnológica de los registros ha sido una constante:*
- i) **El Servicio de Índices**
- (23) *Mediante el antiguo Servicio de Índices, el ciudadano podía saber en qué registro concreto tenía inscritas fincas o derechos una persona o empresa. Obtenía así una nota de localización, expedida por el registro consultado en base al Servicio de Índices del Colegio, que le permitía, posteriormente,*

dirigirse al registro competente para que le suministrara la información registral solicitada, esto es, una nota simple informativa.

ii) El Índice General Informatizado de Fincas y Derechos

- (24) *La instrucción de la DGRN, de 29 de octubre de 1996, introdujo un cambio fundamental en la expedición de publicidad formal. Impulsó la centralización, por vía informática, del Servicio de Índices, pasando a denominarse “Índice General Informatizado de Fincas y Derechos”. De esta forma, los registros quedaban comunicados entre sí, de manera telemática, evitando el desplazamiento físico del interesado hasta el registro competente. Ello permitía la libre elección de registradores para la solicitud de notas simples informativas (publicidad formal) y/o notas de localización (publicidad instrumental), y obligaba a los registros a colaborar entre sí, quedando interconectados por fax o correo electrónico (medios telemáticos). Además, la instrucción declaraba al Colegio órgano competente para la llevanza del “Índice General Informatizado de Fincas y Derechos”, otorgándole discrecionalidad para gestionar este nuevo índice centralizado.*
- (25) *A través de este nuevo procedimiento se generaba una relación trilateral, de tal forma que no había punto de conexión entre el interesado y el registro competente. En concreto, el peticionario solicitaba nota simple ante un registro cualquiera (registro intermediario), aunque la información solicitada no perteneciese a la demarcación de su registro. El registro intermediario era el encargado de anotar la identidad y valorar el interés legítimo del solicitante. Si calificaba la existencia de interés legítimo, procedía a localizar al registro competente, a través del Índice General, y a enviarle por fax o correo electrónico la petición de nota simple. El registrador competente, responsable del fichero cuya información se solicita, cedía esos datos registrales al registro intermediario para su entrega inmediata al peticionario.*

iii) El Fichero de Localización de Titularidades Inmobiliarias (FLOTI)

- (26) *La Instrucción del 10 de abril de 2000 de la DGRN estableció “la solicitud y remisión de publicidad formal a los interesados por correo electrónico mediante la instalación de la infraestructura tecnológica adecuada a través de servidores de integración en cada Registro de la Propiedad y un servidor central en el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Obliga a los Registradores a disponer de correo electrónico creando una red telemática de información registral inmobiliaria que permita la comunicación con cualquier interesado y estableciendo que el Colegio debe habilitar una página web en Internet como procedimiento único de interconexión” (folio 75). Según el Colegio, a través de esta Instrucción se pretende ajustar la actuación de los registradores en la emisión de notas simples entre registros a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD), que, a diferencia de la anterior, incluye a los registros públicos en su ámbito de aplicación.*

- (27) *Asimismo, la instrucción establece que “el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles habilitará una página Web que funcionará como portal único para acceder al sistema de publicidad formal e instrumental coordinado, basado en los datos obrantes en el Índice Informatizado de Fincas y Derechos, y que permita, a través de cualquier Registrador, la localización registral de la finca y la obtención por el interesado de publicidad formal por medio de correo electrónico” (folio 76).*
- (28) *En virtud de lo anterior, la Asamblea de Decanos del Colegio de Registradores, celebrada el 15 de junio de 2001, acuerda la creación del Fichero de Localización de Titularidades Inmobiliarias (FLOTI) para la llevanza del Índice Informatizado de Fincas y Derechos dentro del nuevo marco de protección y seguridad de datos que dicta la LOPD. La LOPD incluye a los registros públicos en su ámbito de aplicación y exige que los medios de transmisión “garanticen la seguridad de los datos y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado” (folio 75). Según el Colegio y la Subsecretaría de Justicia (folios 182 y 184), en base a lo dispuesto en la LOPD, las transmisiones por telefax y por correo electrónico fuera del sistema del FLOTI carecen de esta garantía.*
- (29) *La Ley 24/2001 de medidas fiscales, administrativas y de orden social, en su artículo 107, modificado por la Ley 24/2005 de reformas para el impulso a la productividad, dictó que “el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y el Consejo General del Notariado dispondrán de redes privadas telemáticas que deberán garantizar una interconexión segura por procedimientos exclusivos cuyos parámetros y características técnicas sean gestionados por las respectivas organizaciones corporativas. Todos los registradores y notarios están obligados a integrarse en su respectiva red telemática. Tales redes deberán permitir que las oficinas públicas registrales se conecten entre sí y con los sistemas de información corporativos de su organización corporativa” (folio 63).*
- (30) *De acuerdo con la Subsecretaría de Justicia (folio 184), esta evolución legislativa, en aras de la modernización de los registros, justifica por sí misma la implantación del FLOTI, por lo que afirma que “el uso del sistema FLOTI como mecanismo de interconexión no es una imposición caprichosa del Colegio. (...) ha habido una evolución normativa que sustenta y justifica el uso de este sistema, con carácter obligatorio. El sistema garantiza el servicio al ciudadano en la vertiente de rapidez y accesibilidad a la información que el mismo solicita. (...) las características tecnológicas del sistema FLOTI frente a las del telefax son las que permiten una protección de los datos personales en la forma prevenida por la LOPD”.*
- (31) *En definitiva, de conformidad con las resoluciones de la DGRN el sistema FLOTI fue la solución adoptada para la gestión y llevanza del Índice General Informatizado de Fincas y Derechos, con el objetivo de salvaguardar su contenido en virtud de la LOPD.*

- (32) *La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, añadió el apartado 9 al artículo 222 de la Ley Hipotecaria: “al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo, se dispondrá de los instrumentos necesarios para proporcionar a todos ellos información por telefax o comunicación electrónica, a elección del solicitante y con el valor de nota simple informativa” (folio 180).*
- (33) *En virtud de lo expuesto, la comunicación entre registros para la solicitud y remisión de notas podía hacerse de manera presencial o telemáticamente, bien a través del nuevo sistema FLOTI, bien a través de los mismos medios telemáticos anteriores al FLOTI (telefax y correo electrónico).*
- (34) *Sin embargo, la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, añadió a la Ley Hipotecaria el artículo 222 bis), la cual impone que “las solicitudes de información se ajusten a un modelo informático regulado en el mismo, remitiendo a la DGRN la aprobación del modelo informático de consulta y de los requisitos técnicos a los que deba sujetarse el mismo” (folio 76 y 181). De esta forma, el sistema FLOTI, establecido mediante la instrucción de 10 de abril de 2000 de la DGRN, queda respaldado por la legislación hipotecaria. El apartado 8 de dicho artículo recoge que “las notificaciones (...) entre el registrador y el solicitante se realizarán en la dirección de correo electrónico que designe éste y deberá contar con la firma electrónica reconocida del registrador” (folio 181).*
- (35) *Como consecuencia de ello, la solicitud y remisión de información registral por correo electrónico sólo es posible si el correo electrónico empleado está integrado en el sistema FLOTI.*
- (36) *La normativa nada dice sobre el uso del telefax. No obstante, y por petición de la Junta de Gobierno del Colegio, la Asamblea de Decanos del Colegio elaboró un informe sobre “La interconexión registral para la expedición de notas simples informativas”. Dicho informe concluye que el uso del telefax y del correo electrónico no integrado en la red telemática del Colegio deben quedar excluidos como medios telemáticos al no cumplir con las condiciones de seguridad, integridad y preservación de datos que dicta la LOPD. La misma Asamblea, en su sesión de 18 de julio de 2012, aprobó dicho informe haciendo constar:*
- *“que sin perjuicio del derecho a la libre elección de registrador para la obtención de información registral, toda petición de información presentada ante un registrador distinto del que sea titular del fichero cuya información se solicita, debe canalizarse y contestarse por medio del sistema de interconexión entre registradores establecido por el Colegio de Registradores como portal legal y único válido al efecto, con objeto de garantizar la integridad, exactitud y no manipulación de la información facilitada y el íntegro cumplimiento de la legislación hipotecaria y de la normativa sobre protección de datos de carácter personal.*

- Que toda petición de información presentada ante un registrador distinto del que sea titular del fichero cuya información se solicita, que sea transmitida por medio de telefax, no debe ser atendida por éste, al no estar prevista legalmente la interconexión por este medio, salvo que conste el consentimiento expreso del titular de los datos solicitados conforme a la legislación sobre protección de datos de carácter personal” (folio 19).
- (37) La postura del Colegio respecto al telefax es respaldada por la Subsecretaría de Justicia la cual, en base a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, afirma que “en la actualidad el derecho de acceso electrónico de los ciudadanos a la información registral ha de realizarse a través del sistema FLOTI” (folios 181-182). Según la Subsecretaría, si bien el artículo 222.9 de la Ley Hipotecaria sigue recogiendo la alternativa del fax, este medio “ha de entenderse tecnológicamente superado” (folio 182). Prueba de ello es que al añadirse el artículo 222 bis en la Ley Hipotecaria en el año 2005, el apartado 8 solamente menciona el correo electrónico como medio de interconexión.
- (38) Desde su creación, en el año 2000, el sistema FLOTI se ha ido imponiendo, de forma gradual, como único medio de interconexión entre registros. Según el Colegio, esta decisión no perjudica a los ciudadanos ya que el FLOTI respeta los tres principios fundamentales de la publicidad formal, recogidos en el artículo 332 de la Ley Hipotecaria:
- la libre elección de registros, realizando solicitudes de notas simples o notas de localización de manera presencial o telemática, en este caso por internet;
 - la obligación de los registros de estar interconectados, en este caso vía FLOTI;
 - garantizar la integridad y protección de la información solicitada, de acuerdo con la nueva LOPD. La publicidad registral por telefax queda reservada únicamente para peticiones notariales (artículo 354.a del Reglamento Hipotecario).
- (39) De acuerdo con el Colegio, aunque no existen diferencias entre el contenido de la información solicitada presencial y telemáticamente, el sistema FLOTI permite obtener al interesado la información registral de manera rápida, segura y en tiempo real.

II.5. Funcionamiento actual de los servicios de publicidad

- (40) Las solicitudes de notas simples pueden realizarse de manera presencial, dirigiéndose a la ventanilla del registro (competente o intermediario); o telemática, a través de internet entrando en la web del Colegio www.registradores.org. No existen diferencias de contenido entre ambas formas de solicitud. En ambos casos el sistema de coordinación e interconexión entre registros es, según el Colegio, obligatoriamente el FLOTI. Cabe señalar que al utilizarse un sistema informatizado y centralizado se

unifican los servicios de publicidad instrumental y publicidad formal, ya que se localiza el registro en el que se encuentra la información (publicidad instrumental) y se facilita dicha información (publicidad formal) al mismo tiempo.

(41) *Una vez recibida la petición, habrá de determinarse el interés legítimo de quién la realiza. Según el Colegio, si bien el Reglamento Hipotecario en su artículo 332.8 atribuye al registro intermediario la competencia de calificar el interés legítimo de la petición de nota simple, la LOPD adjudica dicha facultad al registro competente (artículo 3). Al tratarse de una norma de rango superior, la LOPD modifica lo dispuesto en el Reglamento Hipotecario. De esta forma, la relación trilateral varía ligeramente respecto a la establecida por la Instrucción de la DGRN, de 29 de octubre de 1996:*

- *si la solicitud de nota simple informativa se realiza directamente a través de la web del Colegio accediendo al servicio FLOTI (para lo que se requiere estar abonado a los servicios del Colegio y contar con un nombre de usuario y clave, o certificado electrónico), al recibirse la solicitud se localiza al registro competente, a través del Índice General¹, enviándole por el correo electrónico integrado en la red telemática del Colegio la petición de nota simple.*
- *Si el usuario acude a un registro intermediario, éste deberá emplear los servicios del sistema FLOTI, a través del cual localizará al registro competente, y enviará la solicitud de nota simple, a través del correo electrónico integrado en la red telemática del Colegio (FLOTI), al registro competente.*
- *El registrador competente deberá calificar el interés legítimo alegado por el peticionario como responsable del fichero cuya información se solicita, y procederá al envío de la información solicitada al FLOTI o al registro intermediario a través del correo electrónico integrado en la red colegial.*
- *En el caso de que la solicitud de nota simple se realice directamente ante el registro competente, éste valorará el interés legítimo de la petición y, en caso afirmativo, expedirá nota simple informativa.*

II.6. La remuneración de la prestación de servicios de publicidad

- (42) *La expedición de publicidad formal a través del Índice General es una actividad inimitable, desempeñada directamente por el registrador en el ejercicio de sus funciones y, por tanto, minutable, devengando honorarios (artículo 294 de la Ley Hipotecaria).*
- (43) *De acuerdo con la Ley Hipotecaria, los registradores percibirán los derechos económicos que se establezcan en su Arancel, aprobado por el Ministerio de*

¹ Este índice de titularidades es actualizado por cada registro una vez al día, normalmente por la noche, quedando totalmente integrado en el sistema FLOTI.

*Justicia*². Se trata de un precio regulado y fijo que no admite descuentos, establecido para costear los gastos profesionales derivados del funcionamiento y conservación de los registros.

- (44) *Por otra parte, si se solicita presencialmente nota simple ante un registrador intermediario éste podrá repercutir en el interesado gastos que tengan la naturaleza de suplidos. La DGRN define el suplido como un “anticipo hecho por cuenta y cargo de otra persona, con ocasión de mandato o trabajos profesionales, y aunque no se trate de un concepto arancelario, sin duda puede resarcirse el registrador de los anticipos que haga por cuenta del interesado, por ser necesarios o por haber sido encargados, siempre que sean de cargo de éstos y se encuentren debidamente justificados” (folio 23). De conformidad con las resoluciones de la DGRN de 8 de febrero de 2002, 7 de enero de 2005, 26 y 27 de julio de 2005, y 5 de octubre de 2005, los gastos ocasionados por la utilización de cualquiera de los medios de remisión de información registral (telefax o correo electrónico) reconocidos en el artículo 222.9 de la Ley Hipotecaria, podrán dar lugar a suplidos. A diferencia del Arancel, se trata de una cantidad variable, debidamente justificada, que no podrá ser superior a 3 euros por nota simple.*

i) Facturación por solicitud presencial en registro competente

- (45) *La minutación de nota simple solicitada y remitida de manera presencial queda regulada por el artículo 4.f del Arancel de Registradores de la Propiedad, aprobado por Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre*³.
- (46) *El registrador es quien genera la factura y se le abona íntegramente la cantidad de 3,01 euros en concepto de nota simple del número 4.f del Arancel.*

ii) Facturación por solicitud de nota simple por vía telemática

- (47) *De conformidad con el Colegio, no existe una normativa concreta que especifique y justifique la cantidad a minutar por la expedición de publicidad formal a través del sistema FLOTI sino que ésta se basa en la aplicación del Arancel y en resoluciones que ha ido dictando la DGRN.*
- (48) *La minutación de publicidad formal a través de un sistema telemático o de publicidad instrumental (vía fax o correo electrónico) fue resuelta por la Instrucción de la DGRN de 29 de octubre de 1996. De acuerdo con esta Instrucción, los honorarios por expedición de nota simple responden a dos conceptos arancelarios, sobre los que no puede aplicarse ningún descuento:*
- *por la publicidad formal o instrumental, positiva o negativa, expedida, cada registrador devengará los derechos reconocidos en el nº 4.f del Arancel;*

² Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre.

³ El número 4.f del Arancel de los Registradores devenga la cantidad de 3,005061 euros.

- *por la solicitud y emisión de la publicidad formal o instrumental, a través de medios telemáticos, cada registrador, en su caso, devengará los mismos derechos establecidos en el citado nº 4.f del Arancel.*
- (49) *En consecuencia, el coste mínimo para el ciudadano sería de 6,01 euros en concepto de aranceles a los que se podría añadir la cuantía que fijase cada registro en concepto de suplidos (hasta un máximo de 3 euros⁴).*
- (50) *Con fecha 27 de julio de 2005, la DGRN se pronunció en el marco de una resolución dictada en un recurso de impugnación de honorarios en la que dice (folio 10):*
- *“La minutación de las notas simples a través de un sistema telemático o de publicidad instrumental ya fue resuelta por este Centro Directivo en la Instrucción de 29 de octubre de 1996 (...). La publicidad formal a través del Servicio de Índices es inimitable, al tratarse de una actividad prestada directamente por el registrador en el ejercicio de sus funciones (artículo 294 de la Ley Hipotecaria). En concreto, devenga la cantidad total de 9,02 euros. Se incluye aquí la publicidad instrumental expedida por el Servicio de Índices, la solicitud y remisión de dicha publicidad así como los gastos de remisión debidamente justificados. La cuota que se fije de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74.9 de los Estatutos Generales del Colegio se detraerá del importe anterior.*
 - *Debe tenerse en cuenta, además, que el sistema FLOTI es voluntario, nada impide acudir al interesado a obtener directamente la nota directamente del Registro (lo que reduciría la minuta al estricto concepto de nota simple previsto en el número 4.f del Arancel) y además supone un abaratamiento respecto del antiguo Sistema de Índices”.*
- (51) *Posteriormente, la minutación de notas simples a través del FLOTI fue ratificada por resolución de la Subsecretaría de Justicia de 2 de agosto de 2012, por la que se resuelve el recurso de apelación de honorarios interpuesto contra la resolución de 6 de septiembre de 2011 de la Junta de Gobierno del Colegio, en la que se recoge que la publicidad formal a través del Servicio de Índices, aplicable por analogía al sistema FLOTI, devenga la cantidad de 9,02 euros.*
- (52) *En la práctica el ciudadano abona 9,02 euros por nota simple solicitada a través de la web del colegio vía FLOTI. Según el Colegio, de los 9,02 euros que devenga la solicitud de publicidad formal a través de un sistema telemático o de publicidad instrumental:*
- *antes de realizar transferencia al registro competente, le detrae de su cuenta vinculada al FLOTI 3,61 euros en calidad de costes de mantenimiento del sistema.*

⁴ Los suplidos no podrían superar los 3 euros, de acuerdo a las resoluciones de la DGRN de 2 y 8 de febrero de 2002; 3,5 y 7 de enero de 2005; 26 y 27 de julio de 2005; y 5 de octubre de 2005.

- El registrador competente cobra los 5,41 euros restantes por la publicidad expedida, que devenga por los derechos reconocidos en el número 4.f del Arancel (3,01 euros), y por el coste de mantenimiento de sus sistemas (2,40 euros).

(53) De acuerdo con la información aportada por el Colegio, existe una única factura, que emite el registrador competente y que se genera automáticamente en servicios centrales al facilitar el Colegio el soporte técnico para ello. Al igual que ocurre con la nota simple expedida, la factura se envía por correo electrónico al peticionario en formato PDF por un importe total de 9,02 euros.

iii) Facturación por solicitud presencial en registro intermediario

(54) Al estar los registros interconectados vía FLOTI para la solicitud y remisión de información registral, el demandante debe pagar la misma cantidad que resulta de la aplicación de la normativa anterior, esto es, 9,02 euros.

(55) A esta cantidad se le podrán sumar los suplidos⁵ que el registrador intermediario hubiera podido generar, no pudiendo superar la cantidad de 3 euros de acuerdo con la normativa.

(56) La factura correspondiente a los 9,02 euros, generada a partir del soporte facilitado por el Colegio a través del FLOTI, es enviada por el registro competente al registro intermediario en formato PDF, al igual que la nota simple expedida. Con independencia del número de notas simples solicitadas y de si se cobran o no suplidos, el interesado recibirá una única factura por su petición.

6. La Dirección de Investigación motiva su Propuesta de Archivo en la valoración jurídica que sigue:

(57) En el expediente de referencia se analiza si el Colegio está impidiendo la libre elección de registrador de la propiedad en la solicitud de información registral, el uso del telefax como sistema de comunicación entre Registros, y la libre facturación con descuento por parte del registrador que recibe la solicitud de información, imponiendo a todos los registradores el uso del FLOTI, y si esa conducta, que habría culminado con el acuerdo aprobado por el Colegio, en su sesión de 18 de julio de 2012, supone una infracción del artículo 1 de la LDC.

(58) 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 parte del mercado nacional”.

⁵ Tal y como se recoge en las resoluciones de la DGRN de 2 y 8 de febrero de 2002; 3,5 y 7 de enero de 2005; 26 y 27 de julio de 2005; y 5 de octubre de 2005. No podrán superar la cantidad de 3 euros, de acuerdo a su normativa.

- (59) *A la vista de los hechos descritos queda claro que el Colegio está imponiendo una plataforma tecnológica, el FLOTI, a través de la cual se centraliza la expedición de notas simples. De conformidad con el acuerdo denunciado, la canalización y respuesta a las solicitudes de nota simple no admite el uso del fax, obligando a los registradores a estar conectados entre sí vía FLOTI, sistema que genera de manera automática la factura en nombre del registro competente, y que establece un precio fijo por nota simple expedida.*
- (60) *Sin embargo, esta Dirección de Investigación considera que estas prácticas del Colegio no constituyen una infracción del artículo 1.1 de la LDC, ya que se enmarcan dentro de las sucesivas instrucciones y resoluciones dictadas por el órgano regulador de los registros: la DGRN.*

III.1 La limitación al uso del telefax como medio de interconexión entre registros

- (61) *Desde su creación, en el año 2000, el FLOTI se ha ido imponiendo gradualmente como único medio de interconexión entre registros, superando de este modo al fax y al correo electrónico no integrado en dicho sistema.*
- (62) *El FLOTI se ha ido configurado como un sistema telemático centralizado y cerrado puesto que i) el acceso a la información registral se realiza a través de la página web www.registradores.org, habilitada por el Colegio, que funciona como portal único de interconexión; ii) el Servicio de Índices queda subsumido en el FLOTI, y iii) en virtud del artículo 222.8 bis, introducido por la Ley 24/2005, se obliga a los registradores a disponer del correo electrónico integrado en la red telemática, quedando de esta forma interconectados.*
- (63) *No obstante, su implantación, de acuerdo con la Subsecretaría de Justicia, de la que depende la DGRN, no es producto de una decisión arbitraria del Colegio, sino el resultado de una serie de decisiones tomadas por el órgano regulador, la DGRN, en aras a continuar con el proceso modernizador de los registros y a prestar servicios de publicidad formal de acuerdo a lo dispuesto en la LOPD.*
- (64) *Además, la decisión del Colegio de limitar el envío de información entre registros a través de medios ajenos al FLOTI, como el telefax y el correo electrónico, no ha perjudicado, según el Ministerio de Justicia, a los ciudadanos, gracias a que este sistema telemático cumple con los tres principios fundamentales que rigen la publicidad formal y que se recogen en el artículo 332 de la Ley Hipotecaria:*
- *la libre elección de registros. Al igual que ocurría con el telefax y el correo electrónico, el interesado puede seguir realizando solicitudes de notas simples o notas de localización de manera presencial, ante un registro cualquiera; o bien telemáticamente, vía FLOTI;*

- la obligación de los registros de estar interconectados, en este caso vía FLOTI;
- la garantía de la integridad y protección de la información solicitada, de acuerdo con la nueva LOPD, que incluye a los registros públicos en su ámbito de aplicación y exige que los medios de transmisión “garanticen la seguridad de los datos y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado”.

(65) Al contrario que el telefax, una tecnología devaluada que, según la Subsecretaría de Justicia, no cumple con los requisitos de integridad y protección de la información solicitada que emanan de la LOPD, el sistema FLOTI permite obtener información en tiempo real, con las eficiencias en términos de tiempo y medios que ello supone. De esta forma, a través de una rápida y unificada gestión de solicitudes, el FLOTI contribuye notablemente a la modernización y al acceso electrónico a la información registral.

III.2 La limitación a la libre facturación de los servicios de publicidad por parte del Colegio

- (66) De acuerdo con la Ley Hipotecaria, la expedición de publicidad formal a través de un sistema telemático o de publicidad instrumental es una actividad inimitable, desempeñada directamente por el registrador en el ejercicio de sus funciones y, por tanto, minutable (artículo 294).
- (67) Tal y como se ha señalado en los hechos (párrafos 50-52), la solicitud de publicidad formal a través de la web del Colegio vía FLOTI supone el pago de una cantidad que no admite descuentos (9,02 euros) por parte del interesado. Este precio fijo, regulado por la DGRN, engloba los derechos económicos correspondientes al número 4.f del Arancel (3,01 euros) que percibe el registrador por expedición de nota simple, y los costes en los que incurre el propio Colegio y el registrador competente para cubrir los gastos de mantenimiento que genera el propio sistema FLOTI (6,01 euros).
- (68) En opinión de esta Dirección de Investigación, la aplicación de un precio regulado (arancel) y de unos costes de mantenimiento fijos, resulta lógica puesto que la publicidad registral es un servicio público que todos los registradores están obligados a prestar empleando la misma y única plataforma de acceso a la información registral de manera telemática: el FLOTI.
- (69) El Colegio no factura en nombre del registro competente sino que es el propio registro quien emite dicha factura siendo, no obstante, generada de forma automática en servicios centrales por el mero hecho de que sea el propio Colegio quien facilite y gestione el soporte técnico para la emisión de las mismas.
- (70) En conclusión, el FLOTI es el resultado de la progresiva modernización de los registros, decidida por la DGRN, en sintonía con el marco legislativo de

la LOPD y de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que cumple con los tres principios básicos para la prestación de servicios de publicidad formal, supera las limitaciones del fax en materia de protección de datos, y genera importantes eficiencias en la prestación del servicio de publicidad formal.

7. El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia terminó de deliberar y fallar esta Resolución en su reunión de 18 de septiembre de 2013.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 49.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) dispone que la Dirección de Investigación incoará expediente sancionador cuando observe indicios racionales de existencia de conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley. En el número 3 del mismo precepto legal se añade que el Consejo, a propuesta de la Dirección de Investigación, acordará no incoar procedimiento sancionador y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas cuando considere que no hay indicios de infracción.

SEGUNDO.- Sobre la falta de indicios de infracción de la Ley de defensa de la competencia

El Consejo está de acuerdo con la Dirección de Investigación en no apreciar indicios de infracción de la Ley de Defensa de la Competencia en la información que consta en el expediente.

En particular, en cuanto la restricción a la libre elección de registrador denunciada, el Consejo no observa indicios de tal restricción en la prohibición del uso del fax como mecanismo de interconexión entre registros de la propiedad cuando la solicitud de nota simple se presenta en un registro que no es donde está inscrita la finca. Como señala la Subsecretaría de Justicia, el telefax es una tecnología que no cumple con los requisitos de integridad y protección de la información solicitada que emanan de la LOPD, mientras que el sistema FLOTI permite obtener información en tiempo real (a diferencia del telefax) con las eficiencias en términos de tiempo y medios que ello supone en beneficio de los usuarios de los servicios registrales, y con pleno respeto a la normativa de protección de datos personales.

En relación la restricción a la libre facturación denunciada, el regulador sectorial, la Dirección General de los Registros y del Notariado, afirma que el registrador no puede practicar ningún tipo de descuento sobre el importe del arancel aprobado por Decreto 1427/1989 (art. 4.f), que funciona como un precio fijo que el registrador debe cobrar en todo caso. En igual sentido se pronuncia el Colegio denunciado cuando afirma que *“No hay usuarios a los que se les cobre una cantidad distinta a excepción de las Administraciones Públicas, las cuales tienen*

un tratamiento arancelario bonificado, como lo prueba el apartado 3 del número 2 del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre”.

El Consejo no aprecia la concurrencia de interés público o razón técnica que motive que el registrador no pueda pactar descuentos por la expedición de notas simples a través del sistema FLOPI (por ejemplo, por tipo de cliente, volumen de notas solicitadas o por frecuencia), siendo como es una norma, el precio fijo, que desincentiva la eficiencia económica en la prestación de un servicio público esencial para la seguridad jurídica del tráfico económico.

En mérito a lo que antecede, vistos los preceptos citados y los de general aplicación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia.

HA ACORDADO

ÚNICO.- No incoar procedimiento sancionador y archivar el expediente de información reservada nº S/0434/12 iniciado por la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia contra el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación y a la Dirección General de los Registros y del Notariado, así como notifíquese a la denunciada haciéndole saber que la misma pone fin a la vía administrativa, y que puede interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde su notificación.