

RESOLUCIÓN

PLATAFORMA DE SUBASTAS ELECTRÓNICAS

S/0001/21

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 4 de octubre de 2024

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**), con la composición señalada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente S/0001/21 contra el Consejo General de Procuradores de los Tribunales por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**) y en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (**TFUE**).

ÍNDICE

1. Antecedentes	4
2. Las partes	10
2.1. Denunciado: Consejo General de Procuradores de los Tribunales (CGPE).....	10
2.2. Denunciante e interesado: ACTIVOS CONCURSALES, S.L. (ACTIVOS CONCURSALES).....	12
3. Mercados relevantes.....	13
3.1. Marco normativo	13
3.1.1. Realización extrajudicial de bienes y derechos por los colegios de procuradores y por el CGPE.....	13
3.1.1.1. Alegaciones sobre el marco normativo de la realización extrajudicial de bienes y derechos	18
3.1.2. Honorarios.....	21

3.1.3.	Ámbito territorial de actuación.....	22
3.2.	Bienes y servicios afectados.....	23
3.2.1.	Alegaciones sobre los bienes y servicios afectados.....	25
3.3.	Ámbito geográfico afectado	28
4.	HECHOS.....	29
4.1.	La puesta en marcha de la Plataforma.....	29
4.2.	El funcionamiento de la Plataforma	33
4.2.1.	Competencias del CGPE en relación con la Plataforma	33
4.2.2.	Reglas y normas de subastas procuradores como entidad especializada en la realización de bienes	34
4.2.3.	Términos y condiciones de uso de la Plataforma	35
4.3.	La adhesión de los colegios de procuradores.....	35
4.4.	Intervención como entidad especializada del CGPE y de los colegios de procuradores.....	36
4.5.	Ámbito territorial de actuación.....	37
4.6.	Honorarios	39
4.6.1.	Contenido de las Reglas	39
4.6.1.1.	Reglas de 13 de mayo de 2016.....	39
4.6.1.2.	Reglas de 20 de diciembre de 2016.....	39
4.6.2.	Contenido de los Términos y condiciones de la Plataforma.....	41
4.6.3.	Convenio suscrito entre el CGPE y cada colegio de procuradores.....	42
4.6.4.	Convenios suscritos con otras entidades.....	42
4.7.	Modelo económico del Portal y relación entre el CGPE y ATLANTIA y entre el CGPE y los colegios de procuradores	44
4.8.	Comunicaciones públicas y dirigidas a operadores.....	46
4.8.1.	Publicitación de la Plataforma.....	46
4.8.2.	Presentación como servicio público.....	50
4.9.	Designaciones de operadores judiciales.....	56
4.10.	Relevancia de los ingresos percibidos por el CGPE como consecuencia de la puesta en marcha del Portal.....	59
4.11.	Peso de los distintos operadores intervinientes en subastas extrajudiciales	60
5.	FUNDAMENTOS DE DERECHO	63
5.1.	Competencia para resolver.....	63
5.2.	Normativa aplicable	63
5.3.	Propuesta del órgano instructor	63
5.4.	Valoración de la Sala de Competencia	64
5.4.1.	El CGPE y los colegios de procuradores actúan como empresas en el sentido del derecho de la competencia y son entidades de tipo asociativo	64
5.4.1.1.	Principios.....	64
5.4.1.2.	Aplicación a este caso	67
5.4.2.	Infracción de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE	71
5.4.2.1.	Decisión o recomendación colectiva	72
5.4.2.1.1.	Principios y concepto de decisión de asociación de empresas y decisión o recomendación colectiva	72
5.4.2.1.2.	Aplicación a este caso.....	77
5.4.2.2.	Restricción de la competencia	79
5.4.2.2.1.	Principios.....	79
5.4.2.2.2.	Aplicación a este caso.....	85
5.4.2.2.3.	Conclusiones.....	98
5.4.2.3.	Exención legal.....	100
5.4.2.3.1.	Principios.....	100
5.4.2.3.2.	Aplicación a este caso.....	102

5.4.2.4.	Afectación al comercio entre Estados miembros.....	104
5.4.2.4.1.	Principios.....	104
5.4.2.4.2.	Aplicación a este caso.....	105
5.4.2.5.	Justificación con base en eficiencias (artículo 1.3 LDC o 101.3 TFUE).....	106
5.4.2.5.1.	Principios.....	106
5.4.2.5.2.	Aplicación a este caso.....	107
5.4.2.6.	Infracción única y continuada y duración.....	109
5.4.2.6.1.	Principios.....	109
5.4.2.6.2.	Aplicación a este caso.....	110
5.4.2.6.3.	Duración.....	112
5.4.2.7.	Conclusión.....	113
5.4.3.	Infracción del artículo 3 de la LDC.....	113
5.4.3.1.	Principios.....	114
5.4.3.2.	Actos de competencia desleal.....	115
5.4.3.2.1.	Alegaciones del CGPE sobre los actos de competencia desleal.....	124
5.4.3.2.2.	Valoración de la Sala.....	125
5.4.3.3.	Falseamiento de la libre competencia con afectación al interés público....	127
5.4.3.3.1.	Alegaciones del CGPE sobre falseamiento de la libre competencia con afectación al interés público.....	134
5.4.3.3.2.	Valoración de la Sala.....	134
5.4.3.4.	Infracción única y continuada y duración.....	135
5.4.3.5.	Conclusión.....	137
5.4.4.	Jurisdicción de la CNMC.....	138
5.4.5.	Culpabilidad y responsabilidad individualizada.....	138
5.4.5.1.	Principios.....	138
5.4.5.2.	Aplicación a este caso.....	139
5.4.6.	Otras alegaciones.....	141
5.4.6.1.	Sobre la alegada improcedencia de la iniciación del procedimiento. Vulneración de los principios de legalidad, seguridad jurídica y de los derechos fundamentales del CGPE.....	141
5.4.6.2.	Sobre la alegada vulneración del derecho de defensa del CGPE.....	148
5.4.6.3.	Sobre la alegada inclusión “sorpresiva” de una presunta infracción del artículo 3 de la LDC en el acuerdo de incoación.....	152
5.4.6.4.	Sobre la indefensión causada por la utilización del término “investigación pertinente” en lugar de “información reservada”.....	157
5.4.6.5.	Sobre la alegada vulneración de los principios de legalidad y de seguridad jurídica en la instrucción del procedimiento.....	160
5.4.6.6.	Sobre la alegada prescripción de las conductas anteriores a 25 de octubre de 2017.....	162
5.4.6.7.	Solicitud de prueba.....	164
5.4.7.	Determinación de la sanción.....	165
5.4.7.1.	Criterios para la determinación de la sanción.....	165
5.4.7.2.	Aplicación al caso.....	168
5.4.7.3.	Multa.....	171
5.4.7.4.	Alegaciones a la propuesta de sanción.....	172
5.4.8.	Aplicación de la prohibición de contratar.....	173
6.	Resuelve.....	174
	ANEXO I: Volumen negocios total mundial de los colegios de procuradores en 2023.....	176

1. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha 22 de febrero de 2021 tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (“**CNMC**”) un escrito de la sociedad **ACTIVOS CONCURSALES, S.L.** en el que se denunciaba al Consejo General de Procuradores de los Tribunales (“**CGPE**”) y a los colegios de procuradores adheridos a las reglas y normas de subastas de una plataforma electrónica creada por el CGPE, “*www.subastaprocuradores.com*” (la “**Plataforma**” o el “**Portal**”), para realizar subastas extrajudiciales en línea, por unas prácticas que, a juicio de la denunciante, serían presuntamente constitutivas de conductas prohibidas por la LDC consistentes en la fijación de precios mínimos y máximos en las operaciones de ejecución de bienes y derechos de procedimientos administrativos y judiciales (folios 6 a 54).
- (2) Con el objeto de determinar si dichos acuerdos podían constituir indicios de una infracción de la LDC, y/o del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (“**TFUE**”) que pudieran justificar, en su caso, la incoación de un expediente sancionador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.2 de la LDC, la Dirección de Competencia (“**DC**”) acordó la apertura de oficio de la información reservada S/0001/21 PLATAFORMA DE SUBASTAS ELECTRONICAS.
- (3) El 25 de octubre de 2021 se envió un primer requerimiento de información al CGPE (folios 68 a 70). El 5 de noviembre de 2021 el CGPE presentó escrito solicitando la entrega de copia de la denuncia o “de todos los elementos objetivos allí contenidos y relacionados con los hechos denunciados” con carácter previo a la presentación de su contestación (folios 77 y 78). El 10 de noviembre de 2021 se remitió un nuevo requerimiento de información al CGPE ampliando la información sobre el escrito de denuncia (folios 86 a 88). El 1 de diciembre de 2021 se recibió la respuesta del CGPE (folios 121 a 205). El 14 de diciembre de 2022 se dictó acuerdo de aceptación de la confidencialidad de la respuesta presentada por el CGPE el 1 de diciembre de 2021.
- (4) El 23 de noviembre de 2021 se requirió información adicional a la denunciante (folios 102 a 104), recibándose respuesta el 7 de diciembre de 2021 (folios 209 a 362).
- (5) El 24 de enero de 2022 se envió un segundo requerimiento de información al CGPE (folios 363 a 366), que fue atendido el 14 de febrero de 2022 (folios 376 a 1215) y completado mediante la aportación de versiones no confidenciales el 17 de febrero de 2022 (folios 1221 a 1302). El 15 de diciembre de 2022 se dictó acuerdo de aceptación y denegación de la confidencialidad de la respuesta presentada por el CGPE el 14 de febrero de 2022 (8714 y 8715).
- (6) El 15 de marzo de 2022 se remitieron los siguientes requerimientos de información:

- A los colegios de procuradores no adheridos¹ al portal www.subastasprocuradores.com, recibándose sus respuestas entre el 29 de marzo y el 6 de abril de 2022².
 - A los colegios de procuradores adheridos³ al portal www.subastasprocuradores.com, recibándose sus respuestas entre el 21 de marzo y el 12 de mayo de 2022⁴.
 - A la denunciante y a diversas mercantiles⁵ dedicadas a la realización extrajudicial de bienes y derechos mediante subasta y/o venta (folios 1500 a 1505), recibándose las respuestas de la denunciante el 5 de abril de 2022 (folios 3771 a 4038) y las del resto de sociedades consultadas entre el 25 de marzo de 2022 y el 13 de abril de 2022⁶.
- (7) El 17 de marzo de 2022 se remitió un requerimiento de información (folios 1549 a 1551) a la entidad encargada de la puesta en marcha y mantenimiento del portal www.subastasprocuradores.com, recibándose su respuesta con fecha 13 de abril de 2022 (folios 6383 a 6438).

¹ Folios 1.303 a 1.355. 18 colegios de procuradores no adheridos al Portal a 15 de marzo de 2022: Álava, Cartagena, Ceuta, Cuenca, Gijón, Gipuzkoa, Islas Baleares, Jerez de la Frontera, Málaga, Manresa, Melilla, Ourense, Las Palmas, Reus, Segovia, Valdepeñas, Valencia y Yecla.

² Folios 1.671 y 1.672, 1.679 a 1.682, 1.687 a 1.690, 1.743 a 1.746, 1.751 a 1.754, 1.803 a 1.806, 1.846 a 1.849, 1.854 a 1.857, 1.862 a 1.864, 2.004 a 2.005, 2.041 a 2.043, 2.217 a 2.220, 2.274 a 2.276, 2.363 a 2.376, 3.314 a 3.317, 4.339 a 4.343, 6.151 a 6.166, 4.339 a 4.343 y 6.151 a 6.166.

³ Folios 1.356 a 1.459. 49 colegios de procuradores adheridos al Portal a 15 de marzo de 2022: Albacete, Alicante, Almería, Antequera, Ávila, Badajoz, Barcelona, Burgos, Cáceres, Cádiz, Cantabria, Castellón, Ciudad Real, Córdoba, A Coruña, Elche, Girona, Granada, Guadalajara, Huelva, Huesca, Jaén, León, Lleida, Lorca, Lugo, Madrid, Mataró, Murcia, Navarra, Oviedo, Palencia, Pontevedra, La Rioja, Salamanca, Santiago de Compostela, Sevilla, Soria, Tarragona, Tenerife, Terrassa, Teruel, Toledo, Tortosa, Valladolid, Vigo, Vizcaya, Zamora y Zaragoza.

⁴ Folios 1.557, 1.759 a 1.777, 1.782 a 1.798, 1.824 a 1.841, 1.970 a 1.999, 2.010 a 2.036, 2.048 a 2.137, 2.148 a 2.165, 2.170 a 2.186, 2.191 a 2.212, 2.225 a 2.228, 2.233 a 2.269, 2.282 a 2.302, 2.307 a 2.335, 2.340 a 2.358, 2.381 a 2.432, 2.437 a 3.001, 3.006 a 3.024, 3.029 a 3.056, 3.061 a 3.091, 3.097 a 3.157, 3.163 a 3.225, 3.227 a 3.229, 3.233 a 3.309, 3.322 a 3.355, 3.360 a 3.384, 3.389 a 3.406, 3.411 a 3.429, 3.434 a 3.473, 3.478 a 3.671, 3.676 a 3.680, 3.684 a 3.766, 4.042 a 4.136, 4.142 a 4.181, 4.186 a 4.229, 4.234 a 4.249, 4.254 a 4.267, 4.271 a 4.318, 4.323 a 4.326, 4.335, 4.348 a 5.062, 5.068 a 5.196, 5.201 a 5.235, 5.239 a 5.248, 5.252 a 5.281, 5.339 a 5.412, 5.417 a 5.420, 5.425 a 5.498, 5.505 a 5.687, 5.693 a 5.756, 5.761 a 5.762, 5.766, 5.788 a 5.822, 5.827 a 5.907, 5.912 a 5.961, 5.966 a 5.996, 6.001 a 6.068, 6.073 a 6.079, 6.145 a 6.147, 6.170 a 6.200, 6.205 a 6.207, 6.211, 6.215 a 6.238, 6.318 a 6.319, 6.323 a 6.328, 6.349 a 6.362 y 7.243.

⁵ Empresas consultadas: AyS Gestión Gesact, S.L.; Actcon Intermediación, S.L.; Adjudica Digital, S.L.; Asemar Concursal, S.L.; Concursales Online, S.L.; Frías&Partners Real State, S.L.; Gobid International Auction Group, S.R.L.; Gutinvest International Assets, S.L.; Hermes Capital Europa, S.L.; International Auction Group, S.L.; Legal Auctions Subastas, S.L.; Liquidación Judicial, S.L.; Pacelma Auctions, S.L.; Trademat Europe, S.L. y Wolters Kluwer Legal and Regulatory España, S.L.

⁶ Folios 1.574 a 1.667, 1.695 a 1.739, 1.811 a 1.820, 1.869 a 1.899, 1.941 a 1.966, 5.318 a 5.335, 6.083 a 6.141, 6.242 a 6.307, 6.446 a 6.616

- (8) Con fecha 5 de abril de 2022 se requirió de nuevo a parte de los colegios de procuradores no adheridos⁷ a fin de que respondiesen a las preguntas específicas dirigidas a los mismos, recibándose las respuestas entre los días 7 y 22 de abril de 2022⁸.
- (9) A fin de completar o aclarar ciertos aspectos de las respuestas, entre los días 1 de abril y 10 de mayo de 2022 se efectuaron requerimientos de información a diversos colegios de procuradores⁹. Las respuestas se recibieron entre los días 18 de abril y 30 de mayo de 2022¹⁰.
- (10) Con fecha 5 de abril de 2022 se denegó el acceso al expediente solicitado por el Colegio de Procuradores de Vigo al no ostentar la condición de interesado (folios 4327 a 4328).
- (11) Entre el 6 y el 19 de octubre de 2022 se resolvió acerca de la confidencialidad de las respuestas presentadas por la denunciante (folios 7996 a 8125) y los terceros operadores (folios 8128 a 8272).
- (12) Con fecha 16 de diciembre de 2022, la Dirección de Competencia observó indicios racionales de infracción de la LDC y del TFUE, por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 49.1 de la LDC, acordó la incoación de este expediente sancionador contra el CGPE por prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en los artículos 1 y 3 de la LDC y 101 del TFUE, concediendo la condición de interesado en el expediente a la denunciante **ACTIVOS CONCURSALES, S.L** (folios 8446 y 8447).
- (13) Entre el 16 de diciembre de 2022 y el 28 de septiembre de 2023 se resolvió acerca de la confidencialidad de las respuestas presentadas por los colegios de procuradores.
- (14) El 29 de diciembre de 2022 un representante de la Asociación para la Defensa del Procurador (**ADP**) solicitó, en su propio nombre y en nombre de la ADP, el reconocimiento de la condición de interesado en el expediente, el acceso al mismo y copia de la documentación obrante en él (folios 8714 y 8715). Fue denegado mediante acuerdo de 11 de enero de 2023 (folios 8762 a 8767). La denegación a la ADP y su representante de la condición de interesado fue

⁷ Folios 5.283 a 5.285. 11 de los 18 colegios de procuradores no adheridos al portal Subastas Procuradores a 15 de marzo de 2022: Ceuta, Cuenca, Gijón, Gipuzkoa, Jerez de la Frontera, Melilla, Ourense, Las Palmas, Reus, Valdepeñas y Yecla.

⁸ Folios 6.332, 6.345, 6.366, 6.370, 6.382, 6.620 a 6.621, 6.630, 6.642 a 6.643, 6.647 y 6.656 a 6.657.

⁹ Cádiz (folios 2.139 a 2.141), Toledo (folios 5.767 a 5.768), Pontevedra (folios 5.772-5.773), Burgos (folios 5.777-5.781), Mataró (folios 6.658-6.659), Huesca (6.662-6.664), Oviedo (folios 7.052 a 7.054) y Sevilla (folios 7.057 a 7.058).

¹⁰ Folios 6.336, 6.625 a 6.626, 6.638, 6.670 a 6.714, 6.719 a 6.956, 7.004 a 7.051, 7.064 a 7.239, 7.254 a 7.354 y 7.359 a 7.995.

recurrida ante el Consejo de la CNMC con fecha 13 de enero de 2023. Dicho recurso se tramitó bajo el número de expediente R/AJ/004/23¹¹.

- (15) Con fechas 30 de diciembre de 2022 y 1 de febrero de 2023 (folios 8732 a 8735 y 9580 a 9840), a la vista de las alegaciones del CGPE de 23 de diciembre de 2022 y 16 de enero de 2023 (folios 8515 a 8693 y 8941 a 9192), la DC modificó el acuerdo de 15 de diciembre de 2022 de aceptación y denegación de la confidencialidad de la respuesta presentada por el CGPE el 14 de febrero de 2022. Con fecha 15 de febrero de 2023 se acordó suspender los efectos del acuerdo de aceptación y denegación de la confidencialidad solicitada por el CGPE, como consecuencia de la comunicación por este el 9 de febrero de 2023 (folios 9968 a 9969) de su intención de iniciar los contactos tendentes al inicio de un procedimiento de terminación convencional.
- (16) Con fecha 23 de febrero de 2023 se remitió un requerimiento de información al CGPE (folios 9972 a 9974) que fue atendido el 16 de marzo de 2023 (folios 9994 a 11.626).
- (17) El 2 de marzo de 2023 el CGPE solicitó el inicio de un procedimiento de terminación convencional (folios 9983 a 9986). Con fecha 22 de mayo de 2023, la DC dictó acuerdo de denegación del inicio del procedimiento de terminación convencional (folios 11.627 a 11.631).
- (18) Con fecha 5 de junio de 2023 se remitió un requerimiento de información al CGPE (folios 12.139 a 12.155), que fue atendido el 3 de julio de 2023 (folios 12.139 a 12.155).
- (19) Con fechas 5, 6 y 22 de junio de 2023 se enviaron requerimientos de información¹² a operadores activos en la realización extrajudicial de bienes y derechos¹³. Las respuestas a estos requerimientos se recibieron entre el 7 y el 3 de julio de 2023 y el 3 de julio de 2023.
- (20) Con fecha 3 de julio de 2023 se remitió un requerimiento de información al CGPE (folios 12.124 a 12.127), que fue atendido el 24 de julio de 2023 (folios 12.894 a 12.928).
- (21) El 14 de julio de 2023 se dictó acuerdo de denegación parcial de la confidencialidad solicitada de la respuesta presentada por el CGPE el 14 de febrero de 2022 (folios 12.220 a 12.436), presentando alegaciones el CGPE el 28 de julio de 2023 (folios 13.450 a 13.659).

¹¹ Con fecha 22 de marzo de 2023 el Consejo de la CNMC desestimó el recurso presentado frente a la denegación de la condición de interesados de ADP y su representante.

¹² Folios 11.634 a 11.639, 11.649 a 11.652, 1.663 a 11.668 y 12.116 a 12.121.

¹³ Aparte de a los requeridos anteriormente también a ABN GROUP ALLIANCE, S.L., BILATERAL FOCUS BUSINESS, S.L., SUBASTAS DE ACTIVOS CONCURSALES S.L. y SURPLEX IBERICA, S.L.

- (22) El 19 de septiembre de 2023 el CGPE remitió un escrito (folios 16.573 a 16.625) donde solicitaba que la DC “acuerde la suspensión de la tramitación del presente expediente por prejudicialidad civil como consecuencia del procedimiento ordinario 71/2023 seguido ante el Juzgado Mercantil nº 1 de Madrid”. El 25 de septiembre de 2023 la DC acordó motivadamente denegar la solicitud de suspensión del procedimiento (folios 16.626 a 16.629).
- (23) Con fecha 6 de octubre de 2023 se remitió un requerimiento de información al CGPE (folios 16.636 a 16.638), que fue atendido el 19 de octubre de 2023 (folios 16.656 a 16.659).
- (24) Con fecha 24 de noviembre de 2023, el CGPE aportó determinada información sobre estructura organizativa (folios 16.890 a 16.891) y el 28 de diciembre de 2023 se acordó la incorporación de las memorias anuales del CGPE (folios 17.428 a 19.079), de acceso público en su página web.
- (25) De acuerdo con lo previsto en el artículo 50.3 de LDC, con fecha 29 de diciembre de 2023, se formuló el Pliego de Concreción de Hechos (**PCH**) (folios 19.080 a 19.323)
- (26) El día 29 de enero de 2024 el CGPE atendió parcialmente la solicitud de información realizada por la DC junto con la notificación del PCH (folios 19.476 a 19.478). El 1 de febrero de 2024, la DC requirió al CGPE la subsanación de dicha información (folio 19.479). La contestación del CGPE tuvo entrada en la CNMC el 13 de febrero de 2024 (folios 19.768 a 19.770). El 16 de febrero de 2024, la DC reiteró la solicitud de información, al considerarse incompleta (folios 19.771 a 19.773). Su respuesta tuvo entrada en la CNMC el 21 de febrero de 2024 (folios 19.778 a 19.782).
- (27) Dentro del plazo conferido al efecto, el CGPE formuló alegaciones al PCH, que tuvieron entrada en la CNMC con fecha 7 de febrero de 2024 (folios 19.486 a 19.764).
- (28) Con fecha 7 de marzo de 2024, el CGPE notificó los cambios acaecidos en el departamento de realización de bienes mediante entidad especializada del CGPE (folio 19.783).
- (29) Con fecha 1 de abril de 2024 se requirió a los colegios de procuradores información relativa al volumen de negocios de los propios colegios y de los procuradores que los integran (folio 19.787) de acuerdo con lo previsto en el artículo 63.1 *in fine* de la LDC. Las respuestas de los distintos colegios de procuradores requeridos tuvieron entrada entre el 2 de abril de 2024 y el 12 de abril de 2024.
- (30) Con fecha 11 de abril de 2024 el Colegio de Procuradores de Gijón interpuso recurso ante el Consejo de la CNMC frente al referido requerimiento de información de 1 de abril de 2024. El 12 de abril de 2024 se solicitó informe a la

DC sobre el recurso del artículo 47 LDC presentado por el Colegio de Procuradores de Gijón en relación con el requerimiento de información de 1 de abril de 2024 (folio 20.589).

- (31) Con fecha 12 de abril de 2024 se acordó la suspensión del plazo máximo para resolver el presente procedimiento en aplicación de lo dispuesto en el artículo 37.1.d) de la LDC (folio 10.608).
- (32) El 18 de abril de 2024 se remitió por la DC al secretario del Consejo de la CNMC el informe sobre el recurso del artículo 47 LDC presentado por el Colegio de Procuradores de Gijón (folio 20.626).
- (33) Con fecha 19 de abril de 2024 se remitió un nuevo requerimiento de información a los colegios de procuradores en relación con su volumen de negocios y con el de los procuradores que los integran (folios 20.638 a 20.640). Las respuestas a dicho requerimiento tuvieron entrada entre los días 23 de abril de 2024 y 14 de mayo de 2024.
- (34) Con fecha 6 de mayo de 2024, el Colegio de Procuradores de Valencia solicitó el reconocimiento de la condición de interesado (folios 21.251 a 21.253). Con fecha 26 de junio de 2024, la DC resolvió denegar la condición de interesado al Colegio de Procuradores de Valencia (folios 22.227 a 22.229).
- (35) Con fecha 28 de mayo de 2024 se requirió al CGPE información relativa a su volumen de negocios, de conformidad con lo establecido en el artículo 63.1 LDC. Su respuesta tuvo entrada en la CNMC el 6 de junio de 2024 (folio 21.710).
- (36) Conforme al artículo 33.1 RDC, el 1 de julio de 2024 la DC acordó el cierre de la fase de instrucción del expediente y, de acuerdo con el artículo 50.4 LDC, el 1 de julio de 2024 se notificó la propuesta de resolución (**PR**) (folios 22.236 a 22.421).
- (37) El 23 de julio de 2024 el CGPE remitió su respuesta a la PR (folios 22.809 a 22.903)
- (38) El 24 de julio de 2024, la DC elevó a la Sala de Competencia de la CNMC su informe y propuesta de Resolución (folio 22.905).
- (39) El 3 de abril de 2024, se acordó la remisión de información a la Comisión Europea prevista por el artículo 11.4 del Reglamento 1/2003. Asimismo, se acordó suspender el plazo para resolver hasta que se diera respuesta por la Comisión Europea o transcurriera el término de 30 días (folios 22.911 a 22.917). El plazo de suspensión fue levantado mediante acuerdo de 4 de octubre de 2024.
- (40) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 4 de octubre de 2024.

2. LAS PARTES

2.1. Denunciado: Consejo General de Procuradores de los Tribunales (CGPE)

- (41) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España¹⁴ (“**Estatuto General de los Procuradores**”), el CGPE es el ente corporativo superior de los procuradores de los tribunales en los ámbitos estatal e internacional, a efectos representativos, consultivos, de coordinación y de dirección. Además, es la única instancia corporativa disciplinaria estatal.
- (42) Por su naturaleza, de acuerdo con el mismo precepto, el CGPE tiene, a todos los efectos, la condición de corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.
- (43) Entre sus funciones¹⁵, se encuentran las siguientes:
- Las atribuidas a los Colegios por el artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (“**Ley de Colegios Profesionales o LCP**”), en cuanto tengan ámbito o repercusión nacional.
 - Elaborar el Estatuto General de los Procuradores, como norma estatutaria básica, para someterlo a la aprobación del Consejo de Ministros, a través del Ministerio de Justicia, así como aprobar cuantos reglamentos de régimen interno considere convenientes y sancionar los estatutos particulares aprobados por cada Colegio y sus reformas, así como los de los Consejos de Colegios de Comunidades Autónomas, salvo que la legislación autonómica disponga otra cosa.
 - Establecer la necesaria coordinación entre los Consejos de Colegios de Comunidad Autónoma, así como entre los distintos Colegios, y dirimir los conflictos que puedan suscitarse entre los mismos, con respeto a su respectiva autonomía.
 - Adoptar las medidas necesarias para que los Colegios cumplan las resoluciones del propio Consejo General de Procuradores de los Tribunales, dictadas en materia de su competencia.
 - Defender los derechos y exigir el cumplimiento de los deberes de los colegios de procuradores, así como los de sus colegiados, cuando sea requerido por el colegio respectivo o venga determinado por las leyes, y

¹⁴ Aprobado por el Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre.

¹⁵ Artículo 111 del Estatuto General de los Procuradores.

proteger la lícita libertad de actuación de los procuradores, pudiendo, para ello, promover las acciones y recursos que procedan ante las autoridades y jurisdicciones competentes, incluso ante el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional, los Tribunales europeos e internacionales, sin perjuicio de la legitimación que corresponda a cada uno de los distintos colegios de procuradores y/o a éstos personalmente.

- Impedir y perseguir la competencia ilegal y desleal y velar por la plena efectividad de las disposiciones que regulan las incompatibilidades en el ejercicio de la Procura.
- (44) Son órganos del CGPE el Pleno, la Comisión Permanente, el Comité Ejecutivo y el Presidente, todos los cuales tienen carácter electivo, rigiéndose en cuanto al sistema de elección y funcionamiento por el Reglamento de régimen interior que apruebe el Consejo General.
- (45) El Pleno del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales está compuesto por:
- El Presidente del Consejo General.
 - Los Decanos de todos los colegios de procuradores.
 - Un Secretario y un Tesorero, de carácter electivo.
 - Un Vicepresidente, un Vicesecretario y un Vicetesorero, de carácter electivo.
- (46) Corresponde al Pleno ejercer todas las funciones y facultades que el Estatuto General de los Procuradores asigna al Consejo General y las que le atribuya el Reglamento de régimen interior.
- (47) La Comisión Permanente está formada por el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario, el Tesorero, el Vicesecretario, el Vicetesorero y los Presidentes de los Consejos de Colegios de Comunidad Autónoma. En aquellas Comunidades Autónomas que carezcan de Consejo de Colegios, los Decanos de los respectivos Colegios elegirán entre ellos a quien haya de ser miembro de la Comisión Permanente. En las Comunidades Autónomas que tengan un solo colegio de procuradores, el Decano de éste será miembro de la Comisión Permanente.
- (48) Corresponde a la Comisión Permanente ejercer aquellas funciones y facultades que el Pleno le delegue. En casos de urgencia, la Comisión Permanente podrá asumir las atribuciones del Pleno, dando cuenta al Pleno de las medidas adoptadas.

- (49) El Comité Ejecutivo estará formado por el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario, el Tesorero, el Vicesecretario y el Vicetesorero.
- (50) Corresponde al Comité Ejecutivo, además de la ejecución de los acuerdos del Pleno y de la Comisión Permanente, aquellas competencias que éstos le encomienden y, en general, resolver todos los asuntos de trámite que no requieran, por su importancia, la reunión del Pleno o de la Comisión Permanente, pudiendo en supuestos de extraordinaria urgencia en los que, por no admitir dilación, no pueda convocarse a la Comisión Permanente asumir las facultades del Pleno y de ésta, adoptando las medidas que juzgue adecuadas, dando cuenta a la Comisión Permanente inmediatamente convocada al efecto.
- (51) El Presidente es el máximo representante de la profesión de la procura, correspondiéndole las competencias establecidas en las disposiciones vigentes, en el Estatuto General de los Procuradores y en el Reglamento de funcionamiento del Consejo General.

2.2. Denunciante e interesado: ACTIVOS CONCURSALES, S.L. (ACTIVOS CONCURSALES)

- (52) Activos Concuriales, S.L. (ACTIVOS CONCURSALES), es una sociedad constituida en España en 2009 que opera como entidad especializada para la realización extrajudicial de bienes y derechos.
- (53) Su sede central se ubica en Valencia y cuenta con delegaciones en Sevilla, Madrid, Barcelona, A Coruña, Bilbao, Zaragoza, Las Palmas y Palma de Mallorca.
- (54) El portal *www.eactivos.com*¹⁶ se especializa en la venta de activos y unidades productivas procedentes de sociedades en concurso de acreedores, fundamentalmente en su fase de liquidación¹⁷, y realiza tanto ventas directas como subastas extrajudiciales online (públicas o restringidas).
- (55) Para ello ACTIVOS CONCURSALES pone a disposición de los administradores concursales un software de gestión en línea de activos y una página web que permite la tramitación y venta a través de su plataforma www.eactivos.com, activa desde abril de 2016¹⁸.
- (56) La página web de ACTIVOS CONCURSALES cuenta con traducción de todos sus contenidos a siete idiomas: inglés, francés, alemán, chino, árabe, ruso y español¹⁹.

¹⁶ Folio 8.033 versión no confidencial.

¹⁷ <https://www.eactivos.com/quienes-somos>

¹⁸ Folio 8.033 versión no confidencial.

¹⁹ Folio 8.036 versión no confidencial.

- (57) Además de la intermediación en la venta de bienes procedentes de concursos sus servicios incluyen otras prestaciones accesorias relacionadas con la realización de los bienes²⁰.
- (58) Adicionalmente, es el socio mayoritario de una sociedad dedicada a la prestación de servicios de inventariado y tasación de activos a nivel nacional²¹ y participa a partes iguales con una constructora en una sociedad dedicada a la seguridad, vigilancia y terminación de activos inacabados²².

3. MERCADOS RELEVANTES

3.1. Marco normativo

3.1.1. Realización extrajudicial de bienes y derechos por los colegios de procuradores y por el CGPE

- (59) Los colegios de procuradores son colegios profesionales, y como tales, están sometidos a lo dispuesto en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (**Ley de Colegios Profesionales**).
- (60) Además, se rigen por las disposiciones legales estatales o autonómicas que les afectan, por el Estatuto General de los Procuradores, por el Estatuto del correspondiente Consejo de Colegios de la Comunidad Autónoma, en su caso, por sus Estatutos particulares y Reglamentos de Régimen Interior y por los acuerdos aprobados por los diferentes órganos corporativos en el ámbito de sus respectivas competencias²³.
- (61) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del Estatuto General de los Procuradores, la organización profesional de los procuradores de los tribunales de España está formada por: (i) el CGPE; (ii) los Consejos de Colegios de Procuradores de Comunidad Autónoma y (iii) los colegios de procuradores.
- (62) Estas corporaciones colegiales tendrán las competencias que les atribuyan las leyes, el Estatuto General de los Procuradores y sus estatutos particulares.
- (63) Respecto a las competencias de los colegios de procuradores, el artículo 81 del Estatuto General de los Procuradores enumera las funciones públicas de los colegios de procuradores en cuanto corporaciones de Derecho público.
- (64) No obstante, los colegios de procuradores gozan de una doble naturaleza, puesto que, además de las funciones públicas, desarrollan una serie de funciones de naturaleza privada, en cuyo desempeño compiten con operadores

²⁰ Como campañas de marketing. Folios 8.035 a 8.036.

²¹ Valoración de Inmuebles Concursales S.L.

²² APUC Activos S.L.

²³ Artículo 80 del Estatuto General de los Procuradores.

privados, entre las que se encuentra la realización extrajudicial de bienes y derechos.

- (65) La intervención de los colegios de procuradores en la realización extrajudicial de bienes y derechos encuentra su fundamento en la Ley de Enjuiciamiento Civil²⁴ (LEC).
- (66) La intervención de las llamadas “entidades especializadas” en la realización extrajudicial de bienes y derechos puede dimanar de un procedimiento judicial o administrativo o traer causa de una solicitud a título privado.
- (67) Dentro de las actuaciones de enajenación de bienes y derechos que tienen su origen en un procedimiento judicial o administrativo previo, puede distinguirse:
- Procedimientos de apremio judicial en el orden civil²⁵, que comprenden supuestos tan diversos como la división de cosa común, ejecuciones hipotecarias, ejecuciones singulares, etc.
 - Procedimientos de liquidación en fase concursal, conforme a lo dispuesto en la Ley Concursal²⁶.
 - Enajenación voluntaria de bienes conforme a la Ley de Jurisdicción voluntaria²⁷.
 - Enajenaciones de bienes dimanantes de procesos penales²⁸.
 - Enajenaciones de bienes dimanantes de procesos laborales²⁹.
 - Designaciones efectuadas por acuerdo o convenio con la Oficina de Recuperación de Activos (ORGA), dependiente de la Administración de Justicia.
 - Designaciones por las Administraciones públicas (central, autonómica o local) entes públicos u órganos constitucionales: Seguridad Social, Administración tributaria, Tribunal de Cuentas, etc.
- (68) Teniendo en cuenta el carácter supletorio de la LEC en los procesos penales, laborales y contencioso-administrativos³⁰ y las remisiones expresas a esta norma contenidas en algunos de los textos normativos referidos³¹ en cuanto a la

²⁴ La habilitación expresa de los colegios de procuradores para actuar como entidades especializadas se efectuó mediante la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

²⁵ Artículos 640 y 641 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

²⁶ Artículo 216 del Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal.

²⁷ Artículo 110 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.

²⁸ Artículo 367. quinquies. 1.b) del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrím).

²⁹ Artículos 263.1.a) y 264 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

³⁰ Artículo 4 de la LEC: “En defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares, serán de aplicación, a todos ellos, los preceptos de la presente Ley”.

³¹ Artículo 110.3 de la Ley de la Jurisdicción Voluntaria.

enajenación de bienes y derechos por medio de entidad especializada, debemos partir de la regulación de las entidades especializadas que aquella realiza.

- (69) Por medio de la reforma efectuada en el año 2000, la LEC introdujo la posibilidad de realizar los bienes embargados o hipotecados a través de medios alternativos a la subasta judicial, bien mediante un convenio de realización (art. 640 LEC) o bien por medio de *persona* especializada y concedora del mercado en que se compran y venden esos bienes o de *entidad* especializada (art. 641 LEC). El criterio rector que determinaría el medio de venta sería el de la naturaleza del bien embargado, de modo que cuando no fuera posible la entrega directa al ejecutante o la venta en un mercado secundario (arts. 634 y 635 LEC), se enajenaría mediante alguno de los siguientes procedimientos: convenio de realización, la realización por persona o entidad especializada y subasta judicial (artículo 636).
- (70) La importancia de la realización por persona o entidad especializada (y, por tanto, de las subastas extrajudiciales de bienes y derechos) ha ido en aumento, habiendo establecido el legislador su carácter preferente respecto a los demás medios de realización. En este sentido, el artículo 636 de la LEC otorga preferencia a esta forma de realización frente a la subasta judicial:
- “2. A falta de convenio de realización, la enajenación de los bienes embargados se llevará a cabo mediante alguno de los siguientes procedimientos:*
- 1. ° Enajenación por medio de **persona o entidad especializada**, en los casos y en la forma previstos en esta Ley.*
 - 2. ° Subasta judicial”.*
- (71) De forma idéntica se pronuncia el artículo 367 quinquies de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (**LECrim**), aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, al regular las formas de realización de los denominados efectos judiciales (todos aquellos bienes puestos a disposición judicial, embargados, incautados o aprehendidos en el curso de un proceso penal):
- “1. La realización de los efectos judiciales podrá consistir en:*
- a) La entrega a entidades sin ánimo de lucro o a las Administraciones públicas.*
 - b) La realización por medio de **persona o entidad especializada**.*
 - c) La subasta pública.*
- 2. Podrá entregarse el efecto judicial a entidades sin ánimo de lucro o a las Administraciones públicas cuando sea de ínfimo valor o se prevea que la realización por medio de persona o entidad especializada o por medio de subasta pública será antieconómica”.*
- (72) La tendencia a optar por la realización a través de personas o entidades especializadas y la realización extrajudicial ha alcanzado su máxima expresión en materia concursal con las últimas reformas de la Ley Concursal realizadas con ocasión de la emergencia sanitaria causada por la COVID-19 y de los efectos económicos derivados de esta:

- El Real Decreto-Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, ya derogado, estableció en su artículo 15 la obligatoriedad de que la subasta de bienes y derechos de la masa activa fuese extrajudicial, aun cuando el plan de liquidación hubiese previsto otra cosa³², en los concursos de acreedores que se declarasen dentro del año siguiente a la declaración del estado de alarma (14 de marzo de 2020) y en los que se encontraran en tramitación.
- En la posterior Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia se estableció, sin embargo, que en los concursos de acreedores que se declaren hasta el 14 de marzo de 2021 y en los que se encuentren en tramitación a septiembre de 2020, mediante su artículo 10, **que la subasta de bienes y derechos de la masa activa podría realizarse mediante subasta, judicial o extrajudicial.**
- Por último, el Real Decreto-Ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, en su disposición final séptima, apartado séptimo, modificó la Ley 3/2020 con el propósito de agilizar los procedimientos de enajenación de la masa activa de los concursos de acreedores que se encontraran en trámite a la fecha de su entrada en vigor y de aquellos que se declarasen hasta el 31 de diciembre de 2021, estableciendo las siguientes pautas:

“En los concursos de acreedores que se declaren hasta el 31 de diciembre de 2021 y en los que se encuentren en tramitación a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, la subasta de bienes y derechos de la masa activa podrá realizarse bien mediante subasta, judicial o extrajudicial, bien mediante cualquier otro modo de realización autorizado por el juez de entre los previstos en el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal.

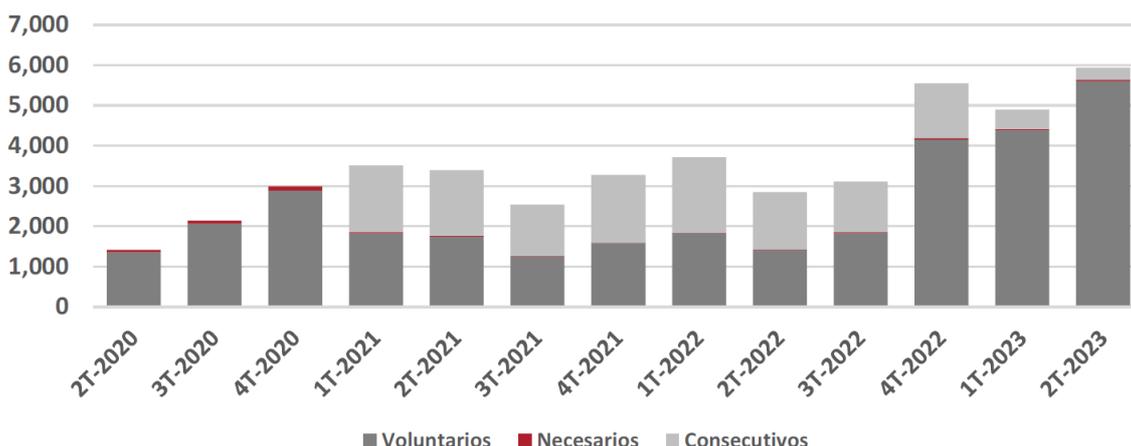
Excepcionalmente, y durante el mismo período, aunque en el plan de liquidación aprobado judicialmente se hubiera previsto una determinada modalidad de subasta extrajudicial, ésta podrá realizarse conforme a cualquier otra modalidad, incluida la que se realice a través de empresa especializada, sin necesidad de modificar el plan ni de solicitar la

³² La única excepción a la regla general de la subasta extrajudicial es la enajenación, en cualquier estado del concurso, del conjunto de la empresa o de una o varias unidades productivas. En este caso, la realización de los activos concursales podrá llevarse a término por medio de subasta extrajudicial o judicial, así como mediante cualquier otro modo de realización autorizado por el juez de entre los previstos en la Ley Concursal.

autorización expresa del juez del concurso. En todo caso, esta sustitución se hará constar en el correspondiente informe trimestral.”

- (73) La relevancia de esta reforma en materia concursal se acrecentó como consecuencia de la denominada “*moratoria concursal*”³³, que limitó notablemente la tramitación de concursos de acreedores. Por un lado, suspendió el deber de solicitar la declaración del concurso de acreedores dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que hubiera conocido o debido conocer el estado de insolvencia actual (artículo 5 de la Ley Concursal). Por otro, suspendió la tramitación de las solicitudes de concurso necesario presentadas por los acreedores desde el 14 de marzo de 2020. Dado que no se aprobó una nueva prórroga, la moratoria concursal finalizó el 30 de junio de 2022 y, aunque durante su vigencia siguieron presentándose solicitudes de declaración voluntaria de concurso, a lo largo de 2022 y 2023 se ha producido un importante aumento de las solicitudes de concurso de acreedores³⁴.

Evolución del número de deudores concursados



Fuente: Portal estadístico registral del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

- (74) Expuesto lo anterior, y centrándonos en el régimen jurídico de las entidades especializadas, este viene establecido en el **artículo 641 de la LEC**³⁵, el cual

³³ Artículo 43 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, que fue derogado por el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, que extendía sus efectos hasta el 31 de diciembre de 2020. Posteriormente por medio de la Disposición Final décima (tercer punto) del Real Decreto-Ley 34/2020, de 17 de noviembre, esta extensión se prorrogó hasta el 14 de marzo de 2021. En 2021, el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, en su apartado cuarto de la Disposición final séptima, habilitó una nueva prórroga hasta el 31 de diciembre de 2021.

³⁴ En el cuarto trimestre de 2022 el número de deudores concursados alcanzó la cifra de 5.544, lo que supuso un aumento del 86,4% respecto al mismo período del año anterior, y un 78,4% respecto al trimestre anterior. Las cifras se han mantenido en dichos niveles en los dos primeros trimestres de 2023. Fuente: [Portal estadístico](https://portal.registral.es) registral del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

³⁵ Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, reformada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial

otorga potestad a los colegios de procuradores –junto a otros sujetos especializados y concedores del mercado en que se compran y venden los bienes- para ejercer su actividad en calidad de entidad especializada, quedando redactado como sigue:

*“1. A petición del ejecutante o del ejecutado con consentimiento del ejecutante y cuando las características del bien embargado así lo aconsejen, el Letrado de la Administración de Justicia responsable de la ejecución podrá acordar, mediante diligencia de ordenación, que el bien lo realice **persona especializada** y concedora del mercado en que se compran y venden esos bienes y en quien concurran los requisitos legalmente exigidos para operar en el mercado de que se trate. También podrá acordar el Letrado de la Administración de Justicia, cuando así se solicite en los términos previstos en el párrafo anterior, que el bien se enajene por medio de **entidad especializada pública o privada**. Cuando así se disponga, la enajenación se acomodará a las reglas y usos de la casa o entidad que subasta o enajene, siempre que no sean incompatibles con el fin de la ejecución y con la adecuada protección de los intereses de ejecutante y ejecutado. A estos efectos, los **Colegios de Procuradores** podrán ser designados como **entidad especializada** en la subasta de bienes”.*

3.1.1.1. Alegaciones sobre el marco normativo de la realización extrajudicial de bienes y derechos

- (75) Señalo el CGPE en sus escritos de alegaciones al PCH y la PR que, de las distintas reformas del artículo 641 de la LEC operadas por el legislador desde 2009 hasta la actualidad, puede concluirse lo siguiente (folios 19.487, 19.490, 22.816 a 22.828):
- El legislador quiso distinguir entre entidades especializadas públicas (entre las que estarían los colegios de procuradores) y privadas (folio 19.490).
 - El legislador quiso otorgar mayor protagonismo a los colegios de procuradores como entidad especializada, por su condición de corporaciones de Derecho público y de “cooperadores de la Administración de Justicia” de los procuradores.
- (76) Considera el CGPE que, precisamente por su condición de colaboradores de la Administración de Justicia, el artículo 641 de la LEC menciona a los colegios de procuradores como “*las únicas corporaciones de Derecho Público con capacidad para realizar subastas de bienes embargados*”. Sería por esa naturaleza que están exentos de prestar fianza.
- (77) También concluye el CGPE que “*(e)xiste una voluntad del legislador en dotar de protagonismo a los Colegios de Procuradores porque como se ha expuesto en los apartados anteriores, siempre han sido considerados colaboradores de la Administración de Justicia y han ayudado a lo largo de la historia, a su modernización*”.

- (78) Por otro lado, el CGPE alude en diversas ocasiones a lo largo de las alegaciones al otorgamiento en 2016 del premio “*Calidad de la Justicia*” en la modalidad “*Justicia más eficaz*” como consecuencia de la puesta en marcha del portal de subastas www.subastasprocuradores.com. Considera que dicho premio le fue concedido por el Consejo General del Poder Judicial “*precisamente por esta labor de colaboración con el servicio público de la administración de justicia*”³⁶.
- (79) Esta Sala considera que no se ha puesto en duda la condición de corporación de derecho público del CGPE y de los colegios de procuradores ni la puesta en marcha del portal. El Tribunal Supremo en sentencia reciente señala, precisamente respecto a los colegios de procuradores, que “*los colegios profesionales, aun los de adscripción obligatoria, son entidades de base asociativa y privada que ejercen determinadas funciones públicas.*”³⁷ El presente procedimiento pivota, sin embargo, en torno a dos cuestiones: i) la recomendación de precios (fijos, mínimos y máximos) para la realización de bienes a través de la Plataforma; y ii) la presentación al mercado como una corporación de derecho público para la prestación de servicios de intermediación en la realización extrajudicial de bienes, cuando en dicha actividad no opera en el ejercicio de funciones públicas³⁸.
- (80) A la vista de las evidencias recabadas, que se detallarán más adelante, (véanse párrafos (252) y siguientes) y de las propias manifestaciones del CGPE³⁹, la DC ha acreditado que al intervenir como entidades especializadas, el CGPE y los colegios de procuradores, actúan ejerciendo una actividad económica como profesionales del derecho y, por lo tanto, como empresas a efectos del Derecho de la Competencia, careciendo de relevancia a los efectos del presente expediente su condición de corporación de derecho público en ejercicio de funciones públicas.
- (81) La LEC reconoce expresamente a los colegios de procuradores (no así al CGPE, aunque opera igualmente como entidad especializada) la facultad de intervenir como entidades especializadas para la realización de bienes en su artículo

³⁶ El otorgamiento de la VII edición de los premios “Calidad de la Justicia”-2016 se resolvió mediante decisión del jurado de fecha 21 de diciembre de 2016. <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Premios-a-la-Calidad-de-la-Justicia/Premiados-en-ediciones-antteriores/Septima-edicion-Premios-Calidad-de-la-Justicia>

³⁷ STS, de 3 de junio de 2024 (rec. casación 7418/2021) ECLI:ES:TS:2024:3039.

³⁸ *Idem* se refiere a que no todas las actuaciones de los colegios de procuradores son funciones públicas.

³⁹ Folio 19.505: “[...]los Colegios de Procuradores y el CGPE son competidores entre sí y únicamente usan la plataforma subastasprocuradores para la subasta extrajudicial de bienes(...)”

641.1, pero, contrariamente a lo defendido por el CGPE no establece reserva o preferencia en favor de los colegios de procuradores⁴⁰.

- (82) El legislador en ningún momento califica a los colegios de procuradores como entidades especializadas de naturaleza pública ni privilegia su intervención.
- (83) El párrafo segundo del artículo 641.1 de la LEC se limita a reconocer a los colegios de procuradores la facultad de intervenir como entidad especializada⁴¹.
- (84) Por su parte, el artículo 641.2 de la LEC distingue entre la realización encomendada a una entidad pública o a los colegios de procuradores mediante la utilización de la conjunción “o” al regular los supuestos en los que las entidades especializadas no estarían obligadas a prestar caución:

“En los casos del apartado anterior, la persona o entidad especializada deberá prestar caución en la cuantía que el Letrado de la Administración de Justicia determine para responder del cumplimiento del encargo. No se exigirá caución cuando la realización se encomiende a una entidad pública o a los Colegios de Procuradores”.

- (85) Que se exima a los colegios de procuradores de la obligación de prestar caución cuando intervengan como entidad especializada no implica que el legislador las considerase entidades especializadas públicas. De lo contrario, el artículo 641 de la LEC se referiría únicamente a las entidades especializadas públicas.
- (86) Por otro lado, el hecho de que el CGPJ considerase, mediante el otorgamiento de un premio, que la puesta en marcha de la plataforma de subastas por el CGPE coadyuvaba a la consecución de una justicia más eficaz no supone que aquel conociera y convalidase de alguna manera la realización de prácticas contrarias a la normativa de competencia que pudieran estar teniendo lugar (y tampoco a las que pudieran llegar a realizarse a futuro). En primer lugar, porque el CGPJ carecería de competencia para pronunciarse en esta materia, estando reservados a la CNMC el control y supervisión de todos los mercados y sectores económicos a fin de garantizar y preservar su funcionamiento competitivo⁴² y al legislador la exención de conductas a través de ley (art. 4.1 LDC). En segundo lugar, porque parte de las prácticas enjuiciadas se habrían producido con posterioridad al otorgamiento del galardón, concedido el 21 de diciembre de 2016⁴³. Por otra parte, la mera lectura de las bases de la convocatoria de estos

⁴⁰ Únicamente que se les exige de prestar caución: *“No se exigirá caución cuando la realización se encomiende a una entidad pública o a los Colegios de Procuradores”.* (art. 641.2 *in fine* LEC).

⁴¹ Párrafo segundo del artículo 641.1 de la LEC: *“A estos efectos, los Colegios de Procuradores podrán ser designados como entidad especializada en la subasta de bienes”.*

⁴² Artículo 5.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

⁴³ El inicio de la infracción del artículo 3 de la LDC por publicitación de la actividad de entidad especializada del CGPE y de los colegios de procuradores como servicio público o dotado de garantías adicionales se ha fechado el 7 de mayo de 2019.

premios pone de manifiesto la falta de relevancia de estos como elemento del que derivar consecuencia alguna sobre la licitud desde la perspectiva de la competencia de la actividad del CGPE⁴⁴.

- (87) Además, el expediente no versa sobre la utilidad de la puesta en marcha del Portal o de que pueda competir en el mercado, sino únicamente sobre la recomendación por el CGPE de los honorarios a cobrar por los colegios de procuradores que usaran su Portal y sobre la manera de publicitar sus servicios de entidad especializada.
- (88) Por tanto, esta Sala considera que la LEC no califica al CGPE ni a los colegios de procuradores como entidades especializadas públicas, ni les otorga ningún tipo de preferencia por su condición de corporaciones de Derecho público o de “*cooperadores de la Administración de Justicia*”, como señala el CGPE, puesto que dicha naturaleza solo sería predicable a sus funciones públicas y no de su intervención como entidades especializadas, que se realiza en su condición de profesionales del derecho que operan en el mercado y, por tanto, de empresas. Por ello no procede acoger las alegaciones del CGPE sobre la existencia de un privilegio legal de los colegios de procuradores como entidad especializada.

3.1.2. Honorarios

- (89) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, las actuaciones de estos que se realicen al margen de procedimientos judiciales o ante las Administraciones Públicas, en virtud de arrendamientos de servicios o mandatos, quedan expresamente excluidas de la aplicación de dicho arancel.
- (90) Por ello, su actuación en calidad de entidades especializadas estará sujeta a la Ley de Colegios Profesionales que, tras la transposición de la denominada Directiva de Servicios⁴⁵ al ordenamiento jurídico español, mediante las conocidas como “*Ley Ómnibus*”⁴⁶ y “*Ley Paraguas*”⁴⁷, limitó las competencias que los colegios profesionales y sus organizaciones tenían respecto a la determinación de los honorarios de sus miembros.

⁴⁴ Si se consultan las bases correspondientes a la última edición, se constata que los propios participantes candidatos deberán presentar en formato digital una “Memoria justificativa de los méritos contraídos” de una extensión máxima de cinco páginas.
<https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Premios-a-la-Calidad-de-la-Justicia/Convocatoria-anual/>

⁴⁵ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

⁴⁶ Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

⁴⁷ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

- (91) El artículo 14 de la LCP prohíbe expresamente a los colegios profesionales y a sus organizaciones colegiales el establecimiento de baremos orientativos o de cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo a efectos de tasación de costas y jura de cuentas.
- (92) Además, el artículo 2 de la LCP establece específicamente 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 LDC y a la Ley 3/1991 de 10 de enero de Competencia Desleal (**LCD**). Señala también que los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los colegios observarán los límites de la LDC.

3.1.3. Ámbito territorial de actuación

- (93) En el ejercicio de sus funciones representativas ante los tribunales y administraciones, el artículo 77 del Estatuto General de los Procuradores delimita el ámbito competencial de cada colegio de procuradores y especifica que, en las provincias en las que haya varios colegios de procuradores, cada uno de ellos tendrá competencia exclusiva y excluyente en el ámbito territorial que tuviera en el momento de su creación.
- (94) Sin embargo, esta limitación territorial se circunscribe al ámbito de sus funciones públicas y no se aplica a su intervención como entidad especializada, regida por la LEC.
- (95) La LEC no establece una previsión limitadora de la actividad en función del lugar de establecimiento de la entidad especializada, con la excepción no imperativa recogida en su artículo 641.3, que permite la designación del colegio de procuradores del lugar donde se hallen depositados los bienes inmuebles en dos supuestos concretos cuando lo aconsejen las características de los bienes o la posible disminución de su valor. Se exige, en todo caso, el consentimiento del ejecutante.
- (96) El espíritu de la LEC evidencia, por tanto, que la voluntad del legislador no era que la designación de la entidad especializada respondiese a criterios puramente territoriales, por lo que **los colegios de procuradores compiten o pueden competir entre sí y con el CGPE en la prestación de servicios de enajenación extrajudicial.**
- (97) El propio CGPE ha reconocido en su escrito de alegaciones al PCH que los colegios de procuradores son competidores entre sí y respecto al CGPE cuando actúan como entidades especializadas⁴⁸.

⁴⁸ Escrito del CGPE de alegaciones al PCH de 7 de febrero de 2024. Folio 19.505.

- (98) Por su parte, el CGPE actúa en todo el territorio nacional, ex artículo 110.2 del Estatuto General de los Procuradores.

3.2. Bienes y servicios afectados

- (99) La conducta afecta a la intermediación para la realización de bienes⁴⁹ por medios electrónicos (principalmente mediante subasta, pero también mediante venta directa) llevadas a cabo por personas⁵⁰ o entidades especializadas.
- (100) Fuera del ámbito en el que se desarrollan las conductas quedarían: la intermediación física, las subastas judiciales y notariales a través del BOE⁵¹, las subastas judiciales a través de la Plataforma Electrónica de Liquidación de Activos (PLABI) del Ministerio de Justicia y la compraventa generalista de bienes mediante plataformas electrónicas.
- (101) En cuanto a la intermediación física, si bien existe la posibilidad de que la subasta de los bienes muebles o inmuebles se lleve a cabo de forma presencial, dicha modalidad ha caído en desuso⁵² (con el advenimiento de las subastas electrónicas), aunque cuando la naturaleza de los bienes así lo requiere, es una alternativa posible y efectiva.
- (102) Por otro lado, el BOE (que lleva a cabo subastas judiciales, subastas notariales, las de las administraciones tributarias, las de la Seguridad Social y otros organismos públicos) cuenta desde 2015⁵³ con un sistema de subastas electrónicas, que se realizan a través de un portal único de subastas en la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado⁵⁴. Sin embargo, este sistema presenta algunas diferencias con la realización por entidades especializadas⁵⁵. En los

⁴⁹ Entre los bienes objeto de realización se pueden encontrar, típicamente: viviendas, naves industriales, terrenos, solares, garajes, trasteros, locales, lotes de maquinaria, vehículos, mobiliario de oficina, joyas, aplicaciones informáticas, licencias, patentes y marcas, etc.

⁵⁰ Respecto a la intervención por persona especializada conocedora del mercado en que se compran y venden esos bienes y en quien concurren los requisitos legalmente exigidos para operar en el mercado de que se trate (artículo 641.1 de la LEC), de la información disponible y de las respuestas recibidas de otros operadores consultados, no puede concluirse la participación de personas físicas en la realización extrajudicial de bienes y derechos, aunque su actuación sería posible de acuerdo con la normativa vigente.

⁵¹ La modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, efectuada por el artículo primero de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, supuso, entre otras medidas, la puesta en marcha de un sistema de subastas electrónicas a través de un portal único de subastas, tanto judiciales como notariales, en la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

⁵² Respuesta del CGPE de 1 de diciembre de 2021 (folio 122).

⁵³ Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil.

⁵⁴ <https://subastas.boe.es/>

⁵⁵ Pese a resultar más económico (pues sólo precisa del pago de una tasa reducida: Tasa anuncio edicto BOE modelo 791- 64,66€-), consiste en una subasta “pasiva” en la que es el potencial interesado el que se acerca al anuncio, sin que exista un marketing dirigido adaptado a la tipología de los bienes a subastar (a fin de hacer llegar la oferta al público objetivo interesado).

últimos años ha aumentado el número de entidades dedicadas a la enajenación extrajudicial de bienes, las denominadas entidades especializadas.

- (103) Además, en materia concursal la reforma de la Ley Concursal operada en 2022⁵⁶ preveía la puesta en marcha por el Ministerio de Justicia de una Plataforma Electrónica de Liquidación de Activos (“PLABI”) procedentes de procedimientos de liquidación.
- (104) La PLABI es un portal público electrónico para la venta de los activos de microempresas en liquidación⁵⁷. Se trata de una plataforma de acceso libre y sin coste.
- (105) En cuanto a la obligatoriedad de empleo de esta plataforma, la ley establece que, salvo en supuestos excepcionales en los que el plan de liquidación prevea un procedimiento especial de liquidación, esta se realizará mediante la nueva plataforma pública⁵⁸. Por su parte, el Libro Tercero de la Ley Concursal (en vigor desde el 1 de enero de 2023) señala que cuando la empresa en concurso sea una microempresa, la liquidación de los bienes se realizará a través del sistema de plataforma electrónica previsto al efecto y, complementariamente, mediante entidad especializada, a menos que se justifique debidamente mediante criterios objetivos⁵⁹.
- (106) Aunque el Ministerio de Justicia ha puesto en marcha la PLABI⁶⁰ el 1 de agosto de 2023, por el momento, su operatividad es muy limitada.
- (107) Por último, el mercado generalista de compraventa de bienes mediante plataformas electrónicas no realiza subastas de este tipo y, por el momento, los pocos casos que ha habido hacen necesario seguir acudiendo al medio especializado.
- (108) Centrándonos en los servicios incluidos en el mercado afectado por las prácticas investigadas, conviene señalar que las entidades especializadas, además del

⁵⁶ Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades (Directiva sobre reestructuración e insolvencia).

⁵⁷ En PLABI se muestran los activos en proceso de liquidación de microempresas, que emplean a menos de 10 trabajadores y que presentan un volumen de negocio anual inferior a 700.000 euros o un pasivo inferior a los 350.000 euros. PLABI obtiene la información de esos activos del Servicio Electrónico de Microempresas.

⁵⁸ Disposición adicional segunda de Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal.

⁵⁹ Artículo 708.3 del Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal.

⁶⁰ <https://plabi.justicia.es/>

servicio de venta/subasta en línea ofrecen servicios anexos cada vez más complejos y profesionalizados, que las diferencian también del portal en línea de subastas del BOE, que no dispone de servicios complementarios. Estos servicios adicionales son el elemento diferenciador de la actividad de una entidad especializada y pueden comprender, entre otros, los siguientes⁶¹: acompañamiento para ver el bien; explicación del sistema de pujas; depósito del bien, búsqueda activa de potenciales adquirentes, campañas de marketing, valoración actualizada de los activos, en su caso montaje y desmontaje de los mismos, gestión de residuos de activos industriales, asistencia en los trámites posteriores a la adjudicación del bien; trámites y gestiones para el cambio de titularidad y asesoramiento fiscal.

- (109) Por su parte, el CGPE diferencia entre (i) entidades especializadas que operan en el marco del artículo 641 LEC y (ii) otros operadores que sólo intervendrían en el marco de los procesos concursales en fase de liquidación⁶². También la denunciante, **ACTIVOS CONCURSALES**, en su información sobre el servicio que prestan, se refiere a sí misma como “*Entidad especializada en liquidación concursal*”⁶³.

3.2.1. Alegaciones sobre los bienes y servicios afectados

- (110) El CGPE en sus alegaciones al PCH y a la PR (folios 19.490, 19.504 y 22.815) enfatiza que tanto la denunciante como el CGPE diferencian entre (i) entidades especializadas que operan en el marco del artículo 641 LEC y (ii) otros operadores que solo intervendrían en el marco de los procesos concursales en fase de liquidación. En su opinión, procedería efectuar esta diferenciación porque: (i) la mayoría de las entidades especializadas solo subastan o venden bienes procedentes de liquidaciones acordadas en concursos de acreedores; (ii) la denunciante se refiere a sí misma como “*entidad especializada en liquidación concursal*” y su denuncia se centraba exclusivamente en la actuación del CGPE en el ámbito concursal.

⁶¹ Respuestas a los requerimientos de información de la denunciante, **ACTIVOS CONCURSALES**, de 7 de diciembre de 2021 (en versión no confidencial elaborada de oficio en folios 8.010 y 8.011) y de la mercantil **INTERNATIONAL AUCTION GROUP SLU** de 6 de abril de 2022 (folio no confidencial 6.261 o en versión elaborada de oficio en folio 8.230).

⁶² Respuesta al requerimiento de información recibido con fecha 1 de diciembre de 2021 del CGPE (folio 127): **ACTIVOS CONCURSALES, S.L.**; **A Y S GESTIÓN GESACT, S.L.**; **ACTCON INTERMEDIACIÓN, S.L.**; **ADJUDICA DIGITAL, S.L.**; **ASEMAR CONCURSAL, S.L.**; **CONCURSALES ONLINE, S.L.**; **FIRSTSTOCK, S.L.**; **HERMES CAPITAL EUROPA, S.L.**; **INTERNATIONAL AUCTION GROUP, S.L.**; **PLATAFORMA DIGITAL SUB. ESPAÑA, S.L.**; **SUBASTABLE, S.L.**; **SURUS INVERSA, S.L.**; **TRADEMAT EUROPE, S.L.** y **WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA, S.A.**

⁶³ Documento *¿Qué servicios ofrecemos a la Administración Concursal?* Disponible en el portal de subastas de **ACTIVOS CONCURSALES**.

- (111) Debe recordarse que el procedimiento sancionador es un procedimiento que se inicia en todo caso de oficio, mediante acuerdo de la DC. Por ello, la definición del mercado que pudiese hacer la denunciante (en el caso de que la hubiese) no restringe el ámbito de la investigación de la DC, que será el órgano competente para la identificación de los mercados presuntamente afectados.
- (112) En segundo lugar, es importante destacar que lo relevante a efectos de determinación del mercado afectado en una conducta colusoria prohibida por el artículo 1 LDC o 101 TFUE es el ámbito en el que la entidad infractora habría desarrollado las prácticas anticompetitivas, y no el ámbito en el que opere el denunciante (cuando lo haya).
- (113) En este sentido, el CGPE en su propio escrito de alegaciones al PCH y la PR apunta a que no habría razones para excluir otros órdenes jurisdiccionales (u otras materias dentro del orden civil), ya que achaca el crecimiento de *subastasprocuradores* a que “*actúa en todo tipo de procedimientos y no se limita a los concursos de acreedores*” (folios 19.490 y 22830).
- (114) También indica que “[e]sta facultad de los Colegios de Procuradores y, por extensión del CGPE, no es exclusiva de la jurisdicción civil, en otras jurisdicciones como la penal, laboral y contencioso-administrativa también poseen la facultad de realizar bienes como alternativa a la subasta judicial” (folio 19.504).
- (115) Además, es pacífico que el CGPE y los colegios de procuradores han sido designados entidad especializada en todo tipo de procedimientos judiciales, y que, como se desarrollará más adelante (párrafo (131)), los distintos documentos mediante los cuales se considera que el CGPE efectuó una recomendación colectiva de precios serían de aplicación a todo tipo de designaciones, sin diferenciar entre liquidación de bienes concursales u otro tipo de bienes.
- (116) Además, la diferenciación entre el ámbito concursal y otros ámbitos tampoco es relevante pues, con independencia de que los bienes y derechos a enajenar tengan su origen en un procedimiento de ejecución regido por las previsiones del artículo 641 LEC o en un procedimiento de liquidación concursal, el procedimiento de realización de los bienes por entidad especializada es común⁶⁴:

⁶⁴ Véanse las respuestas de los colegios de procuradores a requerimiento de la DC de 15 de marzo de 2022. Por ejemplo, las respuestas de Cáceres (folio 9.257 versión no confidencial), Soria (folio 9.344 versión no confidencial), Cádiz (folio 12.468 versión no confidencial), Albacete (folio 8.804 versión no confidencial), Ciudad Real (folio 8.838 versión no confidencial), Toledo (folio 8.894 versión no confidencial), Ávila (folio 8.881), Terrassa (folio 9.850 versión no confidencial) o Elche (folio 12.444 versión no confidencial). Respuesta de ATLANTIA de 13 de abril de 2022 (folio confidencial 6387 y folio 16.835 versión no confidencial).

- La petición de recurrir a la enajenación mediante entidad especializada parte de uno de los sujetos intervinientes en el procedimiento: bien la parte ejecutante (o la ejecutada con consentimiento de la ejecutante), bien la administración concursal.
- El proponente fijará con la entidad especializada las reglas que regirán la subasta. Estas comprenden, entre otras cuestiones, la fijación de los honorarios a percibir por la entidad especializada, quién habrá de abonarlos, la duración de la subasta, la necesidad de constituir depósito, etc. Con carácter general, el adjudicatario del bien es quién asume los honorarios de la entidad especializada, aunque en el ámbito concursal cuando exceden del 5% del valor de adquisición del bien, el exceso será asumido por la administración concursal.
- Tras la elección de una entidad especializada, esta se comunicará al órgano judicial junto con la propuesta de reglas que habrán de regir la subasta/venta. Tanto la designación de la entidad especializada como las reglas que regirán la subasta/venta deben ser aprobadas mediante resolución judicial⁶⁵.
- Ejecución del bien, mediante subasta (y, en menor medida, mediante venta directa).
- Comunicación del resultado de la venta/subasta al órgano judicial correspondiente.

(117) El procedimiento descrito coincide plenamente con el aplicado por numerosos Juzgados de lo Mercantil en fase de liquidación en materia concursal⁶⁶, con la única peculiaridad de que previamente debe intentarse la realización de los bienes por la administración concursal. Una vez intentada esta, y no habiendo sido posible la enajenación de los bienes y derechos que integran la masa activa de la entidad o persona concursada, se intentará su realización mediante entidad especializada, siendo común a lo expuesto en el apartado anterior la tramitación a partir de este momento.

(118) Únicamente en el ámbito penal, conforme a las evidencias recabadas, en el orden jurisdiccional penal la designación del colegio de procuradores como

⁶⁵ Resolución del Letrado de la Administración de Justicia (LAJ) en el ámbito civil, o del Juez de lo Mercantil en el ámbito concursal.

⁶⁶ Pautas sobre el plan de liquidación aprobadas en el grupo de trabajo constituido por los Juzgados de lo Mercantil de Almería, Badajoz, Cádiz, Ceuta, Córdoba, Huelva, Jaén, por la Magistrada de Refuerzo del Juzgado Mercantil de Granada, por los Juzgados de lo Mercantil nº 1 y nº 2 de Málaga y por los por los Juzgados de lo Mercantil nº 1, nº 2 y nº 3 de Sevilla con fecha 12 de mayo de 2020. Documento aportado como Anexo 3 de la respuesta de INTERNATIONAL AUCTION GROUP, de 6 de abril de 2022 (folios 6.287 a 6.296).

entidad especializada se realizó de oficio por el Juzgado, sin que mediase propuesta previa de las partes sobre la designación de una entidad concreta, reduciéndose la intervención del colegio de procuradores en cuestión a su mera aceptación⁶⁷.

- (119) Sin embargo, no cabe considerar una singularidad especial en la realización electrónica de bienes que tengan su origen en una solicitud de oficio de los órganos judiciales, puesto que no existe ninguna previsión legal que reserve a los colegios de procuradores o al CGPE su intervención en la realización de ciertos bienes.
- (120) Por todo ello no procede acoger las alegaciones del CGPE sobre la necesidad de diferenciar entre procedimientos de ejecución en función de la naturaleza del procedimiento judicial del que procedan los bienes.
- (121) Desde el punto de vista de la oferta, si bien es posible que determinadas entidades se hayan especializado en la realización de bienes procedentes de concursos de acreedores, estas podrían intervenir en otro tipo de procedimientos sin aparentes adaptaciones ni costes relevantes.
- (122) Por ello, esta Sala considera que las prácticas investigadas en el presente procedimiento afectan a los servicios de intermediación para la realización de bienes por medios electrónicos, principalmente mediante subasta, pero también mediante venta directa, por personas o entidades especializadas.

3.3. **Ámbito geográfico afectado**

- (123) El alcance geográfico de las subastas/ventas directas es generalmente nacional. Desde el punto de vista de la demanda, la adquisición por no nacionales no es habitual⁶⁸. La oferta de bienes y derechos realizados a través del Portal del CGPE se dirige a cualquier interesado en el mercado español. En todos los casos identificados se trata de la enajenación de bienes ubicados en territorio español, en el marco de procedimientos ante tribunales nacionales, y en los que toda la información publicada y los servicios ofrecidos se encuentran en español. La dimensión geográfica del CGPE también es nacional. Asimismo, es relevante que la legislación es nacional.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, respuesta del Colegio de Procuradores de Tortosa (folios 9.385-9.390 versión no confidencial), que ha intervenido como entidad especializada en el ámbito penal.

⁶⁸ Sin perjuicio de posibles cambios a futuro en esta orientación geográfica del mercado, que señala la directora de relaciones institucionales del portal www.subastasprocuradores.com (folio 290): “Sí, estamos traducéndolo [el portal] al inglés. En las conversaciones que hemos tenido con fondos de inversión, tanto pequeños como grandes, nos hemos dado cuenta de que hay que ampliar horizontes. Y, por ejemplo, por la situación de pandemia, los inversores no siempre están aquí. La idea es darnos visibilidad como Portal en todos los motores de búsqueda, llegar a los fondos que tienen su sede en Londres, ya que muchas veces son al final los que compran los activos que tenemos en subasta”.

- (124) En cuanto a los principales operadores en el mercado de enajenación extrajudicial de bienes y derechos por medios electrónicos, tan solo una de las sociedades es extranjera, aunque cuenta con personal destinado en España para este fin⁶⁹.
- (125) Por tanto, se considera que la conducta afecta al ámbito nacional.

4. HECHOS

4.1. La puesta en marcha de la Plataforma

- (126) En diciembre de 2015, el Pleno ordinario del CGPE anunció su intención de desarrollar un portal de subastas⁷⁰.
- (127) Para ello, en enero de 2016, el CGPE inició las negociaciones con la mercantil G.V.P.M.D Valencia S.L., denominada en la actualidad ATLANTIA CAPITAL, S.L. que contaba con la experiencia, la capacidad tecnológica y los recursos económicos y humanos necesarios para la puesta en marcha del portal de ventas y subastas extrajudiciales por el CGPE⁷¹.
- (128) El 7 de marzo de 2016 se reunió el Comité Ejecutivo del CGPE y se informó de la reunión mantenida con G.V.P.M.D Valencia S.L., acordando la firma de un convenio de colaboración con ella⁷². Se suscribió el 10 de marzo de 2016⁷³. El 11 de marzo de 2016 se celebró una nueva reunión del Pleno ordinario del CGPE, en la que se informó de la firma del convenio⁷⁴.
- (129) Dicho convenio de colaboración fue modificado el 8 de febrero de 2018⁷⁵ y finalmente sustituido por un nuevo convenio suscrito el 25 de febrero de 2020⁷⁶, que continúa en vigor.

⁶⁹ Gobid International Auction Group srl es una sociedad mercantil con sede en Milán.

⁷⁰ Folio 377 (folio 8.282 versión no confidencial) y folios no confidenciales 516 a 518.

⁷¹ Convenio de colaboración entre ATLANTIA y el CGPE de 25 de febrero de 2020. Folios confidenciales 1.086 a 1.087 y 6.415 a 6.416 (folios 17.159 a 17.160 y 17.213 a 17.214 versión no confidencial). Folio 6.388 (respuesta de ATLANTIA de 13 de abril de 2022) y folio no confidencial 16.836 (versión de oficio elaborada por la DC el 22 de noviembre de 2023).

⁷² Folio 378 (folio 8.283 versión no confidencial) y folios 522 a 524 (confidenciales).

⁷³ Convenio de colaboración para la creación del Portal, de 10 de marzo de 2016. Folios 1.110 a 1.119 y 6.393 a 6.401 (folios 17.199 a 17.207 y 17.227 a 17.235 versiones no confidenciales).

⁷⁴ Folio 378 (folio 8.283 versión no confidencial) y folios 525 a 526 (confidenciales).

⁷⁵ Adenda al Convenio de colaboración suscrito entre el CGPE y G.V.P.M.D Valencia, S.L. de 8 de febrero de 2018. Folios confidenciales 1.121 a 1.190 y 6.402 a 6.414 (folios 12.363 a 12.436 y 16.850 a 16.862 versión no confidencial)

⁷⁶ Convenio de colaboración suscrito entre el CGPE y ATLANTIA el 25 de febrero de 2020. Folios confidenciales 1.086 a 1.099 y 6.415 a 6.428 (folios 17.159 a 17.171 y 17.236 a 17.309 versión no confidencial)

- (130) Mediante la suscripción del convenio de colaboración original se pretendía que los colegios de procuradores pudieran actuar como entidades especializadas en la realización de bienes. En particular, su exponendo III establece⁷⁷:

“III.- Que las partes están interesadas en colaborar para que los Colegios de Procuradores de España puedan constituirse en entidad especializada en la organización y celebración de subastas en los términos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil para la venta directa y organización de subastas privadas y públicas de bienes muebles e inmuebles incursos [...]”⁷⁸.

- (131) El convenio tenía por objeto regular la colaboración entre G.V.P.M.D Valencia S.L y el CGPE en el depósito, venta directa y organización de subastas privadas y públicas de bienes muebles e inmuebles procedentes de procedimientos de apremio judicial de todo orden (civil, mercantil, penal, laboral y contencioso-administrativo), de procedimientos de apremio en vía administrativa, de procedimientos de jurisdicción voluntaria, o de encargos privados efectuados por personas físicas o jurídicas de forma puntual, o en el marco de un convenio (entre los que se incluiría cualquier posible futuro convenio que se concertase, por ejemplo, con entidades financieras)⁷⁹.

- (132) En cuanto al ámbito de aplicación del convenio de colaboración, se acordó que fuese aplicable a la realización de bienes y derechos que se encomendasen en calidad de entidades especializadas a los distintos colegios de procuradores (que se valdrían para ello del CGPE), a cuyo fin podían adherirse mediante la firma de un convenio de colaboración al acuerdo alcanzado entre el CGPE y G.V.P.M.D Valencia S.L. En este sentido los exponendos III y V del convenio suscrito en 2016 prevén lo siguiente⁸⁰:

“En el marco de este acuerdo, así como en los convenios que se concierten por cada Colegio, la entidad especializada a efectos de lo previsto en el artículo 641 y, en su caso, del artículo 640, ambos de la Ley de Enjuiciamiento Civil y concordantes del Reglamento General de Recaudación y demás normas administrativas antes mencionadas, es el Colegio de Procuradores que en cada momento sea designado, y G.V.P.M.D Valencia S.L presta los medios necesarios para que el Colegio, a través

⁷⁷ Exponendo III del Convenio para la puesta en marcha del Portal, de 10 de marzo de 2016, folios 1.112 y 6.394 (folios 17.200 y 17.228 versión no confidencial).

⁷⁸ Mediante la adenda aprobada el 8 de febrero de 2018, se modificó la redacción del exponendo III del convenio, en los siguientes términos: *“III- Que las partes están interesadas en colaborar para que el CGPE y los Colegios de Procuradores de España puedan llevar a cabo, a través de un portal de subastas electrónico, su condición de entidad especializada en la organización y celebración de subastas en los términos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil para la venta directa y organización de subastas privadas y públicas de bienes muebles e inmuebles incursos [...]”*. Folios confidenciales 1.125 y 6.405 (Folios 17.162 y 17.240 versión no confidencial).

⁷⁹ Cláusula Primera del Convenio para la puesta en marcha del Portal, de 13 de mayo de 2016 (folio 17.202 y 17.230 versión no confidencial); Cláusula Tercera de la Adenda de 8 de febrero de 2018 (folios 17.163 y 17.241 versión no confidencial); y Cláusula Primera del convenio de colaboración entre el CGPE y ATLANTIA de 25 de febrero de 2020 (folios 17.175 a 17.176 y 17.216 a 17.217 versión no confidencial).

⁸⁰ Folios confidenciales 1.113 y 6.395 (Folios 17.201 y 17.229 versiones no confidenciales).

*del CONSEJO GENERAL DE LOS PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES DE ESPAÑA, pueda llevar a cabo el encargo designado por cada Juzgado, Organismo Público o entidad correspondiente*⁸¹.

“V.- Que las partes pretenden que el desarrollo del Proyecto a que se refiere el presente convenio se efectúe conforme a las bases que se establecen en el mismo y se ejecute mediante las fórmulas de colaboración conjunta que las partes determinen, pudiendo los Colegios de Procuradores de España formalizar su adhesión al presente acuerdo de colaboración mediante la firma de un convenio de adhesión”.

- (133) Para ello, G.V.P.M.D Valencia S.L se encargaría de prestar a los colegios de procuradores que se adhiriesen al convenio la asistencia necesaria para que pudiesen realizar los encargos que les fueran encomendados. Esa asistencia incluiría la cesión del uso de su plataforma tecnológica y el mantenimiento de la misma. En particular, la Cláusula Primera determina⁸²:

*“En el marco del presente acuerdo, la entidad especializada, a efectos de lo previsto en el artículo 641 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, será el COLEGIO DE PROCURADORES que se adhiera al presente y G.V.P.M.D Valencia S.L. será la entidad encargada de prestar los medios necesarios para que el Colegio pueda llevar a cabo el encargo designado, cediendo para su uso la plataforma tecnológica así como el mantenimiento de la misma para que se desarrolle con normalidad el servicio de depósito, ventas y subastas electrónicas*⁸³.

- (134) El CGPE ha definido la intervención de esta entidad como⁸⁴:

⁸¹ Mediante la adenda aprobada el 8 de febrero de 2018, se modificó la redacción del Exponendo III del convenio, pudiendo ser entidad especializada además de los Colegios, el CGPE: *“En el marco de este acuerdo, así como en los convenios que se concierten por cada Colegio, la entidad especializada a efectos de lo previsto en el artículo 641 y, en su caso, del artículo 640, ambos de la Ley de Enjuiciamiento Civil y concordantes del Reglamento General de Recaudación y demás normas administrativas antes mencionadas, es el CGPE o el Colegio de Procuradores que en cada momento sea designado, y ATLANTIA CAPITAL S.L. presta los medios necesarios para que el Colegio, a través del CGPE, pueda llevar a cabo el encargo designado por cada Juzgado, Organismo Público o entidad correspondiente”.* Folios confidenciales 1.125 y 6.405 (folios 17.162 y 17.240 versión no confidencial). Por su parte, el Convenio suscrito el 25 de febrero de 2020, reconoce la condición de entidades especializadas a los Colegios y al CGPE en su Exponendo I: *“Que el CGPE y los Colegios de Procuradores de España tienen la condición de entidad especializada en la subasta de bienes, en los términos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil y su condición de entidad especializada para la venta directa y organización de subastas extrajudiciales de bienes muebles e inmuebles de procedencia judicial, administrativa, pública o privada”.* Folios confidenciales 1.086 y 6.415 (folios 17.172 y 17.213 versión no confidencial).

⁸² Cláusula Primera del Convenio para la puesta en marcha del Portal, de 13 de mayo de 2016. Folios confidenciales 1.114 y 6.396 (folios 17.202 y 17.230 no confidenciales).

⁸³ Mediante la adenda aprobada el 8 de febrero de 2018, se modificó la redacción de la Cláusula I del convenio: **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** Folios confidenciales 1.128 y 6.405 (folios 17.164 y 17.242 versión no confidencial). Por su parte, el Convenio suscrito el 25 de febrero de 2020, introdujo la siguiente precisión en relación con la redacción de 2018: **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** Folios confidenciales 1.091 y 6.420 (folios 17.177 y 17.218 versión no confidencial).

⁸⁴ Alegaciones del CGPE de 20 de diciembre de 2023. Folio 17.322

“Un mero proveedor de servicios del CGPE, aunque los servicios que presta son esenciales para que el CGPE pueda prestar sus servicios como entidad especializada a través de la plataforma Subastas Procuradores”.

- (135) A fin de potenciar la viabilidad del acuerdo alcanzado con G.V.P.M.D Valencia S.L y, por tanto, de hacer efectivo el objeto del convenio, el CGPE se obligaba, por un lado, a promocionar y firmar los correspondientes convenios con Colegios, AAPP, entidades bancarias, organismos públicos, etc. y, por otro, a utilizar los medios de comunicación y publicidad necesarios para dar a conocer la existencia del Portal⁸⁵.
- (136) En síntesis, el convenio suscrito en 2016 entre el CGPE y G.V.P.M.D Valencia S.L estaba llamado a regir toda la actividad a desarrollar por los colegios de procuradores de España como entidades especializadas en la realización extrajudicial de bienes, cualquiera que fuese la naturaleza de estos, o su origen.
- (137) Fruto de esa colaboración, se puso en marcha el portal www.subastasprocuradores.com. Este dominio es propiedad del CGPE que es también titular de la marca inscrita en la Oficina Española de Patentes y Marcas⁸⁶. El CGPE señala que carece de estructura jerárquica propia⁸⁷.
- (138) El inicio de la actividad del Portal se notificó por el CGPE a los distintos colegios de procuradores, instándoles a adherirse y hacer uso de él, y a fomentar su designación como entidades especializadas⁸⁸.
- (139) Mediante el mismo, el propio CGPE y los distintos colegios de procuradores que se hayan adherido, pueden facilitar la realización de bienes de manera telemática. Se plantea como una plataforma que conecta a los distintos colegios de procuradores o al CGPE con los potenciales compradores de bienes/lotés, de manera que estos quedan catalogados y expuestos en el Portal.

⁸⁵ Cláusula Cuarta, apartado a) del Convenio para la puesta en marcha del Portal, de 13 de mayo de 2016, folios 1.116 y 6.398 (folios 17.204 y 17.232 no confidencial). La Adenda aprobada el 8 de febrero de 2018 no modificó esta cláusula. Folios 1.129 a 1.130 y 6.409 a 6.410 (folios 17.166 a 17.167 y 17.244 a 17.245, versión no confidencial). El Convenio suscrito el 25 de febrero de 2020 mantuvo dicha cláusula. Folios 1.094 y 6.423 (folios 17.180 y 17.232, versión no confidencial).

⁸⁶ Folio no confidencial 12.903. Adicionalmente, el Presidente del CGPE refirió en la Memoria Anual del CGPE de 2020 lo siguiente: *“La marca ‘subastas Procuradores’ es de exclusiva titularidad del Consejo General de Procuradores y así consta registrada como marca nacional en la ‘Oficina Española de Patentes y Marcas’ bajo el número M3607866(2) desde el día 7 de abril de 2016. Igualmente, lo mismo cabe decir de los diferentes dominios subastas procuradores según documentación obrante en este Consejo General”* (folio 18.483).

⁸⁷ Folio no confidencial 12.904.

⁸⁸ Véase, por ejemplo, folio no confidencial 1.226 y 631-632.

- (140) La última versión⁸⁹ del convenio del CGPE y ATLANTIA recoge expresamente que la actividad regulada en virtud de dichos convenios se enmarca dentro de las funciones de ámbito privado del CGPE.
- (141) Tras la creación de la Plataforma el CGPE constituyó el grupo de trabajo “Subastas y Depósitos”, cuyos miembros constan detallados en la Memoria Anual del CGPE de 2016⁹⁰. En relación con el servicio de subastas, los cometidos iniciales de este grupo de trabajo fueron⁹¹:
- La dotación al servicio de su correspondiente identidad corporativa (Subastas Procuradores), generando diverso material comercial para su publicidad y distribución.
 - La creación de las Reglas y Normas del servicio de subastas.
 - La elaboración del Convenio de colaboración que permitía la adhesión por parte de los colegios de procuradores al Portal del CGPE.
 - La realización de acciones comerciales para publicitar el Portal, entre las que destacan: (i) la presentación realizada el 20 de julio, dirigida a operadores jurídicos; (ii) una presentación dirigida a la Asociación Española de Banca y con representantes de la Confederación Española de Cajas de Ahorro; (iii) presentaciones a procuradores y a operadores jurídicos por todo el territorio nacional, habiendo visitado los Colegios de Procuradores de Toledo, Murcia, Granada, La Rioja y Cantabria.
- (142) Fruto de esas acciones comerciales, señaló el CGPE que⁹²:
- “Tanto en el sector privado como en el público, se contemplan futuras firmas de convenios de colaboración tanto con las Administraciones Públicas como con el sector bancario y financiero de nuestro país, ámbitos con una amplia cartera de activos susceptibles de enajenación y subasta en muchos casos, y carentes de una herramienta que permita la realización de los mismos con agilidad y eficiencia”.*

4.2. El funcionamiento de la Plataforma

4.2.1. Competencias del CGPE en relación con la Plataforma

- (143) De acuerdo con lo establecido en el convenio de colaboración entre el CGPE y ATLANTIA corresponden al CGPE las siguientes facultades respecto a la

⁸⁹ Cláusula Primera del Convenio suscrito entre el CGPE y ATLANTIA el 25 de febrero de 2020. Folios 1.090 y 6.419 (folios 17.176 y 17.332 versión no confidencial).

⁹⁰ Memoria Anual del CGPE de 2016. Folio 17.457.

⁹¹ Memoria Anual del CGPE de 2016. Folios 17.457 y 17.458.

⁹² Memoria Anual del CGPE de 2016. Folio 17.458.

intervención de este y de los colegios de procuradores como entidades especializadas para la realización de bienes a través del Portal⁹³:

- a) la dirección y supervisión del proyecto;
- b) la determinación de la estrategia, desarrollo legislativo y normativo;
- c) la dirección y supervisión jurídica y procesal;
- d) la gestión;
- e) la creación y organización de los grupos de trabajo;
- f) la elaboración de normas, reglas y usos de la marca subastas procuradores, así como su modificación;
- g) la participación en concursos públicos;
- h) la firma de convenios de colaboración; y
- i) la organización y celebración de reuniones, presentaciones, jornadas formativas y congresos.

- (144) En este mismo sentido, el CGPE refirió en su Memoria Anual del año 2020 que los servicios prestados por ATLANTIA relativos al Portal, consistentes en la gestión y mantenimiento, servicio jurídico y gestión de activos y comercial se llevan a cabo:⁹⁴

“Bajo la dirección y supervisión en exclusiva por parte del Consejo General de Procuradores, sufragándose su coste, tanto por el Consejo General de Procuradores, como por parte de los diferentes Colegios de Procuradores intervinientes, con el importe de los honorarios que puedan percibir”

4.2.2. Reglas y normas de subastas procuradores como entidad especializada en la realización de bienes

- (145) En su sesión de 13 de mayo de 2016, el Comité ejecutivo del CGPE aprobó las *“Reglas y normas de subastas procuradores como entidad especializada en la realización de bienes”*⁹⁵ (**Reglas**). Estas Reglas fueron modificadas el 20 de diciembre de 2016⁹⁶, siendo esta última versión la actualmente vigente⁹⁷.
- (146) Las Reglas establecen las normas y usos que regulan la actividad, la organización y el funcionamiento del CGPE (y de los colegios de procuradores

⁹³ Cláusula Primera del Convenio suscrito el 25 de febrero de 2020. Folios 1.091 y 6.420 (folios 17.177 y 17.333 versión no confidencial).

⁹⁴ Memoria Anual del CGPE. Año 2020. Folio 18.485.

⁹⁵ Folios 532 a 553.

⁹⁶ Folios 576 a 597.

⁹⁷ Las *“Reglas y normas de subastas procuradores como entidad especializada en la realización de bienes”*, entraron en vigor el 25 de junio de 2016 y, de acuerdo con su Disposición Final, fueron modificadas el 20 de diciembre de 2016. Respuesta del CGPE de 1 de diciembre de 2021 al requerimiento de información formulado por la Dirección de Competencia (folio 126).

que deseen adherirse) como entidad especializada en la ejecución extrajudicial de bienes.

4.2.3. Términos y condiciones de uso de la Plataforma

- (147) Los términos y condiciones de uso de la Plataforma regulan su utilización por los usuarios finales y son de acceso público en la web del propio Portal⁹⁸ (**Términos y condiciones**). Continúan siendo accesibles a través de la página web en la fecha de elaboración de la PR.

4.3. La adhesión de los colegios de procuradores

- (148) Actualmente en España existen 67 colegios de procuradores, de los cuales 49⁹⁹ han firmado un Convenio de adhesión¹⁰⁰ y se encuentran en disposición de efectuar subastas y ventas directas a través del Portal del CGPE¹⁰¹.
- (149) Los 18 colegios de procuradores restantes podrían adherirse en el futuro al uso del Portal del CGPE mediante la suscripción del correspondiente convenio, o utilizar la misma de forma esporádica¹⁰², pero también podrían intervenir como entidad especializada en la realización de bienes mediante subasta electrónica a través de una plataforma distinta a la del CGPE, aunque según indicaciones de los colegios de procuradores no adheridos al Portal, ninguno de ellos ha realizado subastas o ventas de bienes por medios electrónicos por otras vías.
- (150) Los convenios suscritos con los colegios de procuradores establecen¹⁰³ lo siguiente:

⁹⁸ <https://www.subastasprocuradores.com/terms#:~:text=Trat%C3%A1ndose%20de%20activos%20adquiridos%20en,bienes%20muebles%2C%20al%2015%20%25%20del>

⁹⁹ Respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio 384, folio 8.669 versión no confidencial), complementada el 17 de febrero de 2022 (folio 1.229 no confidencial).

¹⁰⁰ Los convenios de adhesión a Subastas Procuradores han sido suscritos entre el 29 de diciembre de 2016 y el 2 de enero de 2022. Anexo 51 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folios 751 a 752), respuesta del Colegio de Procuradores de Cáceres de 30 de marzo de 2022 (folio 9.261 versión no confidencial), respuesta del Colegio de Procuradores de Ciudad Real de 1 de abril de 2022 (folio 8.841 versión no confidencial), respuesta del Colegio de Procuradores de Huesca de 4 de abril de 2022 (folio 14.943 versión no confidencial), respuesta del Colegio de Procuradores de La Rioja de 5 de abril de 2022 (folio 12.965 versión no confidencial) y respuesta del Colegio de Procuradores de León de 4 de abril de 2022 (folio 13.011 versión no confidencial).

¹⁰¹ Los convenios de adhesión tienen una duración de seis años prorrogable automáticamente por períodos de un año. Folios 12.313 a 12.314 y folio 12.327 (versiones no confidenciales elaboradas de oficio por la DC el 14 de julio de 2023, correspondientes a los anexos 20 y 49 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022).

¹⁰² El Colegio de Procuradores de Gijón ha realizado subastas extrajudiciales a través del Portal del CGPE pese a no haber suscrito un convenio de adhesión. Respuesta del Colegio de Procuradores de Gijón de 4 de abril de 2022 (folio confidencial 2364, folio no confidencial 12.167).

¹⁰³ Ver cláusula IX del modelo de convenio aportado como anexo 20 y 49 a la respuesta del CGPE al requerimiento de fecha 14 febrero de 2022. Folios confidenciales 562-575 y 726-740 (folios 9.072, 9.085 a 9.086 y 12.312 versión no confidencial). Véase por ejemplo folios 8.844, 12.496,

“Que mediante el presente convenio el [Colegio de Procuradores] se adhiere a las normas y usos de la marca subastas procuradores prevista en el correspondiente reglamento de funcionamiento y demás reglas establecidas por el [CGPE]”.

4.4. Intervención como entidad especializada del CGPE y de los colegios de procuradores

- (151) La documentación aportada por el CGPE¹⁰⁴ acredita la intervención efectiva de algunos colegios de procuradores y, del CGPE, como entidades especializadas para la realización de bienes procedentes de procedimientos judiciales seguidos principalmente ante los Juzgados de lo Mercantil, los Juzgados de Primera Instancia, los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y, de forma muy residual, ante los Juzgados de Instrucción¹⁰⁵.
- (152) Adicionalmente, el CGPE ha suscrito convenios de colaboración con diversas entidades públicas¹⁰⁶ y privadas¹⁰⁷ para la intervención de aquel o de los colegios de procuradores como *“[e]ntidad Especializada para la celebración de subastas en toda clase de procedimientos judiciales que se le encomienden. [...] Este servicio comprenderá el acompañamiento previo, simultáneo y posterior a la subasta [...]”*.

14.891 o 16.735 versiones no confidenciales de Convenios de colaboración suscritos entre el CGPE y diversos colegios de procuradores).

¹⁰⁴ Anexos 1,2,3 y 4 de la respuesta del CGPE al requerimiento de información, de 1 de diciembre de 2021 (folios 121-203).

¹⁰⁵ P.ej. Diligencia de ordenación del JPIL nº2 de Huesca, de 30 de junio de 2017 (folio no confidencial 181); Auto del Juzgado de lo Mercantil nº 14 de Madrid, de 26 de octubre de 2021 (folio no confidencial 165); Decreto del Juzgado de PII nº 2 de Villajoyosa (folio no confidencial 146); Orden de la letrada de la Administración de Justicia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, de once de mayo de 2021 (folios no confidenciales 134-135).

¹⁰⁶ Convenio celebrado con el Tribunal de Cuentas el 20 de junio de 2017. Anexo 4 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folios no confidenciales 8970-8979 y folios confidenciales 418-427).

¹⁰⁷ Anexos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 9 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022: Convenio de colaboración celebrado con Abanca Corporación Bancaria S.A. el 16 de junio de 2021 (folios no confidenciales 12232-12237); Convenio de colaboración celebrado con Aktua Soluciones Financieras S.L.U el 11 de mayo de 2021 (folios no confidenciales 12238-12245); Convenio de colaboración celebrado con Cabot Securitisation Europe Limited el 29 de abril de 2021 (folios no confidenciales 12246-12254); Convenio de colaboración celebrado con Copernicus Servicing, S.L. el 20 de mayo de 2021 (folios no confidenciales 12255-12263); Convenio celebrado con Hipoges Iberia S.L. el 26 de enero de 2021 (folios no confidenciales 12264-12281); Convenio celebrado con Servihabitat Servicios Inmobiliarios, S.L. (folios no confidenciales 12283-12298); Convenio de colaboración celebrado con TTI FINANCE S.À.R.L. el 30 de abril de 2021 (folios no confidenciales 12299-12307). Además, el 17 de junio de 2021, el CGPE celebró un contrato de prestación de servicios con la Sociedad de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria S.A. (SAREB), que es una sociedad mercantil que cuenta entre su accionariado con la participación de entidades públicas (folios no confidenciales 9007-9041). Anexo 7 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022.

4.5. Ámbito territorial de actuación

- (153) Como se ha referido (véase apartado 3.1.3), al regular la realización extrajudicial de bienes y derechos por entidades especializadas, la ley no establece una limitación territorial para su desempeño por parte de los distintos colegios de procuradores, que pueden actuar en todo el territorio nacional a estos efectos.
- (154) El uso de la Plataforma, así como el procedimiento a seguir para incorporar bienes a la misma viene definido en las precitadas Reglas.
- (155) Las Reglas permiten a los colegios de procuradores intervenir como entidades especializadas, aunque el procedimiento no se siga en la demarcación territorial de su Colegio cuando los bienes radiquen en este, o cuando el colegio de procuradores designado rechazara la designación¹⁰⁸.
- (156) Por su parte, el artículo 4 de las Reglas establece¹⁰⁹ un reparto de las actuaciones como entidades especializadas entre el CGPE y los distintos colegios de procuradores que atiende, en primer lugar, al encargo efectuado por el solicitante de la subasta o venta directa y, solo en defecto de este, a elementos territoriales:

“Sin perjuicio de las ventas o subastas adjudicadas directamente al CGPE el Colegio de Procuradores competente para realizar la venta o subasta, tratándose de bienes muebles o inmuebles, será el Colegio de Procuradores designado. En su defecto, tratándose de bienes muebles, será, en primer lugar, el Colegio de Procuradores designado como depositario de los mismos, y, en segundo término, el del lugar donde radiquen los bienes objeto de realización, y tratándose de inmuebles, primero el del lugar donde se esté tramitando el procedimiento y, en su defecto, el del lugar donde radiquen los bienes.

Si por cualquier motivo el Colegio competente no aceptara la designación, será el más próximo el que lleve a efecto la subasta o venta del bien de que se trate”.

- (157) En la práctica, los distintos colegios de procuradores han intervenido como entidades especializadas en todo el territorio nacional.
- (158) En este sentido, en su reunión de 4 de marzo de 2016¹¹⁰, la Comisión Permanente del CGPE informó de la creación de una Comisión para la puesta en marcha del proyecto que permitiría a los colegios de procuradores constituirse

¹⁰⁸ Véase Anexo nº 3 de la respuesta del Colegio de Procuradores de Cádiz al requerimiento de información de la DC (folios confidenciales 1989 a 1995 y folios no confidenciales 12.507 a 12.514), que contiene información relativa a la ejecución extrajudicial de un bien inmueble mediante subasta electrónica por el Colegio de Procuradores de Cádiz, pese a que el inmueble radicaba en Jerez de la Frontera, a que el órgano judicial conocedor del procedimiento del que emanaba dicha ejecución era el JPI nº 1 de Jerez de la Frontera, y a que Jerez de la Frontera cuenta con su propio colegio de procuradores, con competencia exclusiva para desempeñar en dicho ámbito territorial las funciones públicas asociadas a los colegios de procuradores.

¹⁰⁹ Folio no confidencial 582.

¹¹⁰ Certificación del acta de la reunión de la Comisión Permanente del CGPE de 4 de marzo de 2016, aportada como Anexo 11 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022, folio 520

como entidades especializadas en depósitos y subastas indicando que se había *“presentado una serie de Colegios que dan cobertura a todo el territorio nacional, como programa piloto para iniciar este trabajo, sin perjuicio de ir sumando todos aquellos colegios que estén interesados en ello”*.

- (159) En una reunión anterior del Pleno del CGPE, celebrada el 15 de diciembre de 2015¹¹¹, se indicó que el servicio de subastas y depósitos establecido por la reforma de la LEC se iba a implantar en cinco zonas diferentes del territorio nacional, Cataluña, Madrid, Andalucía, Baleares y Galicia, sin perjuicio de que pudieran sumarse otros Colegios interesados.
- (160) De este modo, al poner en marcha el proyecto que permitiría a los colegios de procuradores actuar como entidades especializadas en el depósito y la realización extrajudicial de bienes, un número reducido de colegios de procuradores se ocuparían de prestar el servicio en todo el territorio nacional, por lo que cualquiera de esos colegios de procuradores podría vender o subastar bienes en cualquier parte de España.
- (161) Con posterioridad, especialmente en procedimientos concursales, los distintos colegios de procuradores han subastado bienes ubicados en cualquier parte del territorio nacional. Por ejemplo, en el marco de distintos procedimientos de liquidación de la masa activa de los sujetos en concurso, el Colegio de Procuradores de Sevilla fue designado como entidad especializada para la realización extrajudicial de los bienes ubicados en distintas localidades de las provincias de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**¹¹². También el Colegio de Procuradores de Barcelona fue designado como entidad especializada para la realización de bienes ubicados en localidades que cuentan con otro Colegio de Procuradores, como Manresa o Terrassa, o en diversas localidades de las provincias de Almería, Badajoz, Tarragona, Girona, Lleida, Ourense, Madrid, Tenerife, Fuerteventura, Murcia o Huesca¹¹³.

¹¹¹ Certificación del acta de la sesión ordinaria del Pleno del CGPE de 11 de diciembre de 2015, aportada como Anexo 10 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022, folio 517.

¹¹² Listado de procedimientos en los que el Colegio de Procuradores de Sevilla ha intervenido como entidad especializada, identificando los bienes subastados y el resultado de las subastas, folio confidencial 7.371. Anexos aportados por el Colegio de Procuradores de Sevilla con los resultados de las subastas realizadas en su condición de entidad especializada, folios confidenciales 7.499, 7.539, 7.603 a 7.604, a 7.775 a 7.777, 7.806 a 7.807 y no confidenciales 15.409 (Anexo 13); 15.418 y 15.419 (Anexo 19); 15.471 a 15.473 (Anexo 30) y 15.477 a 15.479 (Anexo 33).

¹¹³ Anexo 3 aportados por el Colegio de Procuradores de Barcelona el 5 de abril de 2022, relativo a su designación como entidad especializada folios 4.367, 4.375 a 4.376, 4.394 a 4.396, 4.414, 4.596, 4.657, 4.692, 4.698, 4.744, 4.851 a 4.853, 4.916 y 4.921 (folios 14.086 y siguientes, versión no confidencial).

4.6. Honorarios

4.6.1. Contenido de las Reglas

4.6.1.1. Reglas de 13 de mayo de 2016¹¹⁴

- (162) En la versión original de las Reglas, aprobadas por el Comité Ejecutivo del CGPE en sesión de 13 de mayo de 2016¹¹⁵, la comisión a percibir por su intervención en la realización de bienes mediante subastas ascendía, salvo pacto en contrario, al 4% del precio de adjudicación, en el caso de bienes inmuebles, y entre un 5% y un 15% del precio de adjudicación en el de bienes muebles:

*Artículo 19 [subasta de **bienes inmuebles**] “Salvo pacto en contrario o en las condiciones particulares se estableciera otra cosa, **la comisión** que se establece para la entidad especializada por su intervención en la realización de los bienes **será, del 4% sobre el precio de adjudicación de los bienes**”.*

*Artículo 29 [subasta de **bienes muebles**] “Salvo que en las condiciones particulares se estableciera otra cosa, **la comisión** que se establece para la entidad especializada por su intervención en la realización del lote **oscilará entre un 5% y un 15% sobre el precio de adjudicación**. La comisión deberá abonarse en todo caso por el adjudicatario y, salvo indicación expresa en las condiciones particulares de la subasta, no viene incluida en el importe de la puja que se realice sino que deberá abonarse aparte a la entidad especializada con carácter previo a la retirada de los bienes (...)”.*

4.6.1.2. Reglas de 20 de diciembre de 2016

- (163) La versión de las Reglas en vigor fue aprobada mediante acuerdo del Comité Ejecutivo del CGPE de 20 de diciembre de 2016, contando con la presencia de todos sus integrantes¹¹⁶.
- (164) En dicha sesión se aprobó también el “Convenio de colaboración a suscribir entre el Consejo General y los colegios de procuradores para la realización de bienes como entidad especializada” (en adelante, “**el Convenio de adhesión**” o “el Convenio de colaboración”)¹¹⁷.
- (165) Tras la realización de “*algún pequeño ajuste en la cláusula quinta del borrador de convenio, con objeto de aclarar los porcentajes a recibir por los Colegios de Procuradores, que no sufren modificación*”, el Comité Ejecutivo aprobó por unanimidad ambos documentos, acordando su traslado a los colegios de

¹¹⁴ Anexo 16 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022- “Reglas y normas de subastas procuradores de 13.05.2016”. Folios 533 a 553.

¹¹⁵ Anexo 15 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022- “Certificación acuerdo Comité Ejecutivo de 13.05.2016”. Folio no confidencial 530.

¹¹⁶ Folios no confidenciales 576 a 597.

¹¹⁷ Anexo 20 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022- “Convenio de colaboración a suscribir entre el Consejo General y los Colegios de Procuradores para la realización de bienes como entidad especializada”. Folios confidenciales 563 a 575 (folios no confidenciales 12.309 a 12.321).

procuradores y su publicitación en la web del CGPE y en el propio Portal de subastas¹¹⁸.

- (166) En este documento, de acceso público en la página web del CGPE¹¹⁹, se regulan todas las condiciones relativas a la realización de bienes mediante el Portal: designación y solicitud, encargo, apertura del expediente, anuncio y publicidad, contenido del anuncio, descripción del bien a subastar, valoración, participantes, así como todo lo relativo al propio proceso de la subasta, incluyendo los términos y condiciones económicos derivados del proceso y los denominados “*gastos de la subasta*”.
- (167) Respecto a los gastos y honorarios de los colegios de procuradores y del CGPE por su intervención como entidades especializadas en subastas electrónicas, tras la aprobación del Convenio de adhesión, se modificó el porcentaje a percibir en concepto de comisión por el CGPE o los Colegios que se adhiriesen, por la realización de subastas de bienes inmuebles, que pasó del 4% a como máximo un 5% del precio de adjudicación, quedando redactados los artículos 19, relativo a bienes inmuebles, y 29, sobre bienes muebles, de las Reglas, del siguiente modo¹²⁰:

*“Artículo 19 [subasta de **bienes inmuebles**] “Salvo pacto en contrario o en las condiciones particulares se estableciera otra cosa, **la comisión** que se establece para la entidad especializada por su intervención en la realización de los bienes **será, del 5% como máximo** sobre el precio de adjudicación de los bienes”.*

*Artículo 29 [subasta de **bienes muebles**] “Salvo que en las condiciones particulares se estableciera otra cosa, **la comisión** que se establece para la entidad especializada por su intervención en la realización del lote **oscilará entre un 5% y un 15% sobre el precio de adjudicación**. La comisión deberá abonarse en todo caso por el adjudicatario y, salvo indicación expresa en las condiciones particulares de la subasta, no viene incluida en el importe de la puja que se realice sino que deberá abonarse aparte a la entidad especializada con carácter previo a la retirada de los bienes”.*

- (168) Respecto al ámbito material de aplicación de las Reglas, su artículo 3.2. señala que¹²¹:

“La venta o subasta de los bienes muebles o inmuebles se regirá por las condiciones generales previstas en las presentes normas para este tipo de bienes salvo su modificación o alteración por las condiciones particulares fijadas para la venta o subasta de los mismos”.

¹¹⁸ Anexo 19 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022- “Certificación acuerdo Comité Ejecutivo de 20.12.2016”. Folio no confidencial 560.

¹¹⁹ <https://www.cgpe.es/wp-content/uploads/2018/02/REGLAS-Y-USOS-SUBASTAS-PROCURADORES.-20.12.2016.pdf>

¹²⁰ Folios no confidenciales 592 a 593 y 596.

¹²¹ Folio no confidencial 581.

- (169) La importancia de estas Reglas fue constatada por el CGPE en su Memoria Anual de 2020¹²², en la que refirió que, ante la escasa regulación normativa en materia de la realización extrajudicial de bienes por entidad especializada, las Reglas jugaban un papel esencial:

“La formación en la materia: la clave para la eficacia del modelo alternativo de subasta.

*Sobre la materia que nos ocupa hay muy poco escrito. La base jurídica que sustenta la realización a través de los Colegios de Procuradores se concentra en unos pocos Artículos de la LEC que sin duda no contribuyen a solventar todas las premisas a tener en cuenta cuando nos encontramos con una subasta mediante entidad especializada. Por ello **es importante completar esta escasa regulación normativa con dos instrumentos: las reglas y uso del portal de subastas y la formación dirigida a Procuradores y resto de operadores jurídicos implicados en este proceso.***

Las reglas y usos del portal de subastas, aplicables en defecto de lo que se haya acordado por el LAJ tras haber dictado Decreto encargando el proceso de subasta a cualquier Colegio de Procuradores, fueron minuciosamente elaboradas por la Comisión de subastas del CGPE, y se encuentran a disposición de cualquier persona que acceda a www.subastasprocuradores.com para conocer su funcionamiento”.

4.6.2. Contenido de los Términos y condiciones de la Plataforma

- (170) En los Términos y condiciones de la Plataforma se establece, respecto de los precios a cobrar por el servicio de venta directa, que¹²³:

*“Tratándose de activos adquiridos en **venta directa**, en caso de que el usuario finalmente formalice con el propietario la venta del activo, deberá abonar una **comisión de gestión a favor del CGPE, la cual ascenderá, tratándose de bienes inmuebles, al 4% del precio de venta, y tratándose de bienes muebles, al 15% del precio de venta [...].***

*Tratándose de activos afectos a procedimientos concursales, el importe concreto de la comisión a percibir aparecerá reflejada en el plan de liquidación judicialmente aprobado. En su defecto, **se tomarán en consideración los porcentajes reflejados en párrafos anteriores**” [énfasis añadido].*

¹²² Memoria Anual del CGPE. Año 2020. Folio 18.256

¹²³ Folios no confidenciales 606 a 617.

4.6.3. Convenio suscrito entre el CGPE y cada colegio de procuradores

- (171) El modelo de Convenio de colaboración suscrito entre el CGPE y cada colegio de procuradores para el uso del Portal¹²⁴, prevé lo siguiente¹²⁵, [énfasis añadido]:

“Los honorarios totales que abonará el obligado al pago de los mismos por la realización de los bienes son los siguientes:

*Salvo pacto expreso con el promotor del encargo o mediante acuerdo o convenio por la gestión de **venta y/o subasta de bienes inmuebles el 5% como máximo** del valor de la oferta/remate/adjudicación, más el IVA correspondiente.*

*Salvo pacto expreso con el promotor del encargo o mediante acuerdo o convenio por la gestión de **venta y/o subasta de bienes muebles; como máximo el 15%** del valor de la oferta/remate/adjudicación, más el IVA correspondiente”.*

- (172) En cuanto a los criterios empleados para la fijación de dichos porcentajes, el CGPE¹²⁶ indicó que no se realizó un estudio económico específico, sino que se establecieron sobre la base de su experiencia anterior y tomando como referencia los honorarios abonados a otras entidades especializadas que realizan bienes en procedimientos concursales.
- (173) El convenio de colaboración entre el CGPE y los distintos colegios de procuradores prevé (véase asimismo párrafo (185)), en consonancia con lo acordado con ATLANTIA, que “[l]as subastas se celebrarán de forma exclusiva a través del portal electrónico www.subastasprocuradores.com.”¹²⁷

4.6.4. Convenios suscritos con otras entidades

- (174) El CGPE suscribió convenios de colaboración con diversas entidades¹²⁸ para regular su intervención o la de los colegios de procuradores como entidad especializada.

¹²⁴ Convenio de colaboración (en adelante, “modelo de Convenio”) entre el Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de España y los distintos colegios de procuradores de los Tribunales para la realización de bienes como entidad especializada (folios confidenciales 726-740; Anexo nº 49 de la contestación de 14 de febrero de 2022, folios no confidenciales 12.322-12.336).

¹²⁵ Cláusula Quinta del modelo de Convenio (folios confidenciales 735 a 736, folios no confidenciales 12.331 a 12.332).

¹²⁶ Folios no confidenciales 1.224 y 1.225.

¹²⁷ Cláusula Cuarta, letra f) del modelo de Convenio (folio confidencial 733, folio no confidencial 12.329).

¹²⁸ Anexos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 9 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022: Convenio de colaboración celebrado con Abanca Corporación Bancaria S.A. el 16 de junio de 2021 (folios no confidenciales 12.232-12.237); Convenio de colaboración celebrado con Aktua Soluciones Financieras S.L.U el 11 de mayo de 2021 (folios no confidenciales 12.238-12.245); Convenio de colaboración celebrado con Cabot Securitisation Europe Limited el 29 de abril de 2021 (folios no

- (175) En el año 2016, tras la puesta en marcha del Portal, el CGPE puso de manifiesto que, como consecuencia de las acciones comerciales de su grupo de trabajo “Subastas y Depósitos”, se contemplaba la firma de convenios de colaboración con el sector bancario y financiero del país, “*ámbitos con una amplia cartera de activos susceptibles de enajenación y subasta en muchos casos*”¹²⁹.
- (176) En el año 2017, el CGPE señaló en su grupo de trabajo Subastas y Depósitos que¹³⁰:
- “En línea con el objetivo marcado a finales de 2016, durante 2017 la Comisión de Subastas no ha escatimado esfuerzos en mantener reuniones bilaterales con entidades financieras de primer nivel con el objetivo de suscribir convenios de colaboración y posicionar la figura del Consejo y de los diferentes Colegios de Procuradores adheridos al proyecto como entidad especializada en el ámbito de la jurisdicción civil y demás órdenes jurisdiccionales. Confiamos que en este año 2018 se materialice todo el esfuerzo en el anuncio de la suscripción de diferentes Convenios de Colaboración con entidades financieras y/o fondos de inversión en el sentido anteriormente indicado, tal y como ha ocurrido con organismos públicos como el Tribunal de cuentas, con quien se renovó Convenio de Colaboración el pasado año 2017”.*
- (177) Tras la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, el CGPE detectó un interés por parte de los fondos de inversión en la realización extrajudicial de bienes a través del Portal en el ámbito de las ejecuciones hipotecarias. A fin de promover la designación de los colegios de procuradores como entidad especializada en todo el territorio nacional, el CGPE suscribió diversos convenios de colaboración con los principales fondos de inversión¹³¹.
- (178) En el año 2021 el CGPE siguió avanzando en su objetivo de ampliar el número de entidades bancarias, *servicers* y fondos de inversión interesados en recurrir al Portal como entidad especializada. Fruto de la labor realizada, durante el año 2021 se suscribieron convenios de colaboración con diversos *servicers* y fondos de inversión, entre los que destacan los firmados con SAREB e HIPOGES¹³².

confidenciales 12.246-12.254); Convenio de colaboración celebrado con Copernicus Servicing, S.L. el 20 de mayo de 2021 (folios no confidenciales 12.255 a 12.263); Convenio celebrado con Hipoges Iberia S.L. el 26 de enero de 2021 (folios no confidenciales 12.264-12.281); Convenio celebrado con Servihabitat Servicios Inmobiliarios, S.L. (folios no confidenciales 12.283 a 12.298); Convenio de colaboración celebrado con TTI FINANCE S.À.R.L. el 30 de abril de 2021 (folios no confidenciales 12.299 a 12.307).

¹²⁹ Memoria Anual del CGPE. Año 2016. Folio 17.458.

¹³⁰ Memoria Anual del CGPE. Año 2017. Folio 17.698.

¹³¹ Afirmaciones contenidas en la Memoria Anual del CGPE de 2020. Folio 18.525

¹³² Memoria Anual del CGPE. Año 2021. Folio 18.743.

4.7. Modelo económico del Portal y relación entre el CGPE y ATLANTIA y entre el CGPE y los colegios de procuradores

- (179) El convenio de colaboración para la puesta en marcha del Portal, suscrito el 10 de marzo de 2016¹³³, fue modificado mediante adenda de 8 de febrero de 2018¹³⁴ y, finalmente, sustituido por una nueva versión suscrita el 25 de febrero de 2020¹³⁵.
- (180) En la adenda suscrita el 8 de febrero de 2018, el CGPE y ATLANTIA acordaron el siguiente reparto de los ingresos derivados de la intervención del CGPE o de los colegios de procuradores en la enajenación de bienes mediante el Portal¹³⁶:
- Durante los 6 primeros años de vigencia del contrato¹³⁷:
 - o Al CGPE le correspondía un porcentaje inferior al 50% de los honorarios (en concreto un [CONFIDENCIAL]%) percibidos por la realización de la venta o la subasta.
 - o A ATLANTIA le correspondía un porcentaje superior al 50% de los honorarios (en concreto un [CONFIDENCIAL]%) percibidos por la realización de la venta o la subasta.
 - A partir del séptimo año (o a partir del momento en que ATLANTIA hubiese recuperado la inversión realizada en el Portal) se modificaba el reparto de honorarios, correspondiendo [CONFIDENCIAL]% de los honorarios percibidos.
 - Sin embargo, se preveía expresamente que si llegado el séptimo año ATLANTIA no había recuperado la inversión realizada para la puesta en

¹³³ Aportado por el CGPE como anexo 89 a su respuesta de 14 de febrero de 2022 (folios confidenciales 1110-1119, folios no confidenciales 12.352 a 12.361 en versión elaborada por la DC el 14 de julio de 2023).

¹³⁴ Adenda de 8 de febrero de 2018. Aportada por el CGPE como anexo 90 a su respuesta de 14 de febrero de 2022 (folios confidenciales 1120-1190, folios no confidenciales 12.362 a 12.436 en versión elaborada por la DC el 14 de julio de 2023).

¹³⁵ Novación del convenio de colaboración para la creación del Portal, de 25 de febrero de 2020 Aportada por el CGPE como anexo 87 a su respuesta de 14 de febrero de 2022 (folios confidenciales 1085-1099, folios no confidenciales 12.337 a 12.351 en versión elaborada por la DC el 14 de julio de 2023).

¹³⁶ Adenda de 8 de febrero de 2018 (folios confidenciales 1130 y 1131, no confidenciales 12.372 a 12.373).

¹³⁷ El contrato tenía una duración de [CONFIDENCIAL] años, con una prórroga obligatoria de [CONFIDENCIAL] años, *ceteris paribus*. Tras esos [CONFIDENCIAL] años, se prorrogaría tácitamente por periodos de [CONFIDENCIAL] años, salvo que una de las partes se opusiera (folios confidenciales 1128 y 1129, no confidenciales 12.370 a 12.371).

marcha y evolución del Portal¹³⁸, no variaría el porcentaje a recibir por cada parte, hasta que se diera esa circunstancia.

- (181) En el convenio de colaboración suscrito el 25 de febrero de 2020 entre el CGPE y ATLANTIA, puede observarse que el reparto de honorarios quedó fijado¹³⁹ en un porcentaje inferior al 50% para el CGPE (en concreto un **[CONFIDENCIAL]**%) y un porcentaje superior al 50% para ATLANTIA (en concreto un **[CONFIDENCIAL]**%).
- (182) La propia ATLANTIA ha manifestado que ha realizado importantes inversiones para el desarrollo del Portal y su mantenimiento posterior, así como para la prestación de todos los servicios relacionados con la misma. Así, ATLANTIA¹⁴⁰ ha confirmado que el mantenimiento de los porcentajes de reparto de honorarios responde a que fue ATLANTIA quien soportó los costes de poner en marcha el Portal, quien asume el coste del mantenimiento del software y el coste laboral de los trabajadores adscritos al proyecto¹⁴¹.
- (183) Dentro del porcentaje de los honorarios percibidos por el CGPE por la subasta/venta, se produce una distribución entre el propio CGPE, el colegio de procuradores interviniente y el procurador que hubiese conseguido la designación del colegio de procuradores (si fuese el caso), conforme a los siguientes porcentajes¹⁴²:
- El colegio de procuradores que haya sido designado como entidad especializada, una vez firmado el convenio, percibirá el **[CONFIDENCIAL]**% de los honorarios que correspondan al CGPE, más el IVA correspondiente. No obstante, si los bienes a subastar que aportase

¹³⁸ ATLANTIA desarrolló un programa de gestión de expedientes *ad hoc* para el CGPE, donde constan todas las designaciones del CGPE y de los Colegios (folio confidencial 1130 y no confidencial 12372).

¹³⁹ Reparto de honorarios entre el CGPE y ATLANTIA, fijado mediante adenda de 8 de febrero de 2018 (folios confidenciales 1130 y 1131, folios no confidenciales 12.372 a 12.373).

¹⁴⁰ Respuesta de ATLANTIA de 13 de abril de 2022 (folios confidenciales 6390 y 6391, folios no confidenciales 16.838 a 16.839 en versión elaborada de oficio por la DC el 22 de noviembre de 2023).

¹⁴¹ Otro aspecto que puede tener un impacto en los costes es que, de acuerdo con lo manifestado por ATLANTIA, es su equipo jurídico, bajo la dirección y supervisión del CGPE, quien se encarga de revisar la documentación relativa a los bienes a enajenar, solicitar los documentos adicionales que estime precisos, y de remitir al cliente un borrador con la propuesta de las condiciones particulares de la subasta o venta, entre las que se incluyen la propuesta de honorarios y gastos, aunque dicho borrador es susceptible de negociación (Respuesta de ATLANTIA de 13 de abril de 2022, folio confidencial 6387, folio no confidencial 16.835 en versión elaborada de oficio por la DC el 22 de noviembre de 2023).

¹⁴² Cláusula Quinta del modelo de Convenio de colaboración suscrito entre el Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de España y los Colegios de Procuradores de los Tribunales para la realización de bienes como entidad especializada (folios confidenciales 571-572, folios no confidenciales 12.317 a 12.318 en versión elaborada de oficio por la DC el 14 de julio de 2023).

dicho colegio de procuradores reportaran al CGPE una cantidad igual o superior a [CONFIDENCIAL]€ en concepto de comisión, dicho Colegio percibiría el doble de comisión porcentual, es decir, el [CONFIDENCIAL]% del importe que corresponda al CGPE, más el IVA correspondiente.

- Si el encargo procediese de un procurador, este percibirá el [CONFIDENCIAL]% de los honorarios que correspondan al colegio de procuradores, más el IVA correspondiente.

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

- (184) Adicionalmente, el convenio también establece una serie de cláusulas orientadas a la promoción comercial del Portal de subastas y, por ende, al aumento de la facturación¹⁴³ [énfasis añadido]:

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

“El CGPE se obliga a promocionar y firmar aquellos convenios con Colegios, AAPP, entidades bancarias, organismos públicos, etc. a fin de potenciar la viabilidad de este Acuerdo, y utilizará los medios necesarios de comunicación y publicidad para el conocimiento y existencia de la nueva plataforma de ventas y subastas online y buen fin del presente convenio”.

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

- (185) Por otro lado, debe destacarse que el convenio contenía una cláusula de exclusividad en favor del Portal, en virtud de la cual tanto el CGPE como los diferentes colegios de procuradores adheridos al Convenio de colaboración, se comprometían a que [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]¹⁴⁴.

4.8. Comunicaciones públicas y dirigidas a operadores

4.8.1. Publicitación de la Plataforma

- (186) El CGPE realizó diversas actividades destinadas a dar a conocer la Plataforma, tanto a los distintos colegios de procuradores, como a otros operadores públicos (Juzgados y Tribunales, organismos públicos, etc.) y privados desde sus inicios.

¹⁴³ Cláusulas de promoción comercial contenidas en el convenio de colaboración suscrito entre el CGPE y ATLANTIA con fecha 25 de febrero de 2020 (folios confidenciales 1092 y 1094, folios no confidenciales 12.344 y 12.346).

¹⁴⁴ Convenio de colaboración suscrito entre el CGPE y ATLANTIA, con fecha 25 de febrero de 2020 (folio confidencial 1128, folio no confidencial 12.370).

- (187) En relación con la comunicación a operadores judiciales, el CGPE organizó en julio de 2016 sesiones formativas dirigidas específicamente a los Jueces de lo Mercantil para ofrecer sus servicios [énfasis añadido]¹⁴⁵:

“Te comunico que, con esta misma fecha, se ha remitido convocatoria dirigida a todos los jueces titulares de los Juzgados de lo Mercantil, a fin de invitarles a la presentación de nuestro portal de subastas judiciales electrónicas “Subastas Procuradores”, que tendrá lugar el próximo día 20 de julio, a las 18 horas, en la sede de este Consejo General, acto al que nos gustaría que asistieses. A efectos de garantizar el éxito de esta presentación, te agradecería contactases con los jueces de lo mercantil de tu zona, con el fin de animarles a acudir a dicha presentación.

Te acompaño relación con los datos de contacto de cada uno de los jueces, distribuidos por provincias, así como el documento que les hemos facilitado como carta de presentación de nuestro Portal”.

- (188) En su Memoria Anual referida al año 2016, el CGPE indicó lo siguiente¹⁴⁶:

“En cuanto a las acciones comerciales llevadas a cabo para la publicidad del portal de subastas electrónicas “Subastas Procuradores”, cabe destacar la presentación realizada el 20 de julio, dirigida a operadores jurídicos, con objeto de dar a conocer de primera mano nuestra plataforma para la realización de subastas judiciales electrónicas y abordando la misma en el seno de los concursos de acreedores. Al cierre del Ejercicio 2016, estaba prevista con fecha 17 de enero de 2017, una presentación del portal dirigida a la Asociación Española de Banca (AEB) y con representantes de la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA), cuya acogida fue buena, dada la afluencia de público asistente al acto. A su vez, este Grupo de Trabajo viene realizando diversas presentaciones, tanto a nuestro colectivo profesional como a operadores jurídicos, por todo el territorio nacional en función de las solicitudes recibidas por los respectivos Colegios de Procuradores, habiendo visitado a lo largo del pasado año los Colegios de Procuradores de Toledo, Murcia, Granada, La Rioja y Cantabria”

- (189) La Memoria Anual del año 2017¹⁴⁷ refiere que la actividad comercial del CGPE relativa al Portal fue relevante en ese mismo año 2017:

“El nombre de www.subastasprocuradores.com ha sonado con fuerza en diferentes foros de gran relevancia dirigidos a la formación de profesionales y al debate de las nuevas perspectivas del mercado inmobiliario.

***Es de destacar, la participación del equipo de Subastas Procuradores como ponentes en la Fundación FIDE [...] en la jornada de fecha 4 de octubre de 2017, quienes [...] realizaron una jornada de formación dirigida a profesionales del mundo del derecho para comentar la evolución de la figura de entidad especializada, en la que los Procuradores ocupamos una posición privilegiada.** También fue meritoria la participación del equipo de Subastas Procuradores en las III Jornada inmobiliarias organizadas por el Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Madrid el pasado 3 de noviembre de 2017, en las que pudimos comentar la evolución de la venta en el sector inmobiliario y dar a conocer nuestro*

¹⁴⁵ Folio 666.

¹⁴⁶ Memoria Anual del CGPE. Año 2016. Folio 17.458.

¹⁴⁷ Memoria Anual del CGPE. Año 2017. Folio 17.699.

método alternativo de realización afecto a los procedimientos judiciales al elenco de profesionales allí presentes.

Por último, destacar la colaboración del equipo de Subastas Procuradores en el seno del II Congreso Nacional de Derecho Concursal y Derecho Societario organizado por el Colegio de Abogados de Madrid el pasado 30 de Noviembre y 1 de Diciembre de 2017”.

- (190) También en el documento promocional “*La única alternativa a la subasta judicial*” elaborado por el CGPE¹⁴⁸, alude a la presentación del Portal a los jueces de lo Mercantil el 20 de julio de 2017.
- (191) Este mismo documento, incorpora además un listado de algunos de los foros especializados en los que el CGPE presentó el Portal, señalando lo siguiente [énfasis añadido]¹⁴⁹:

*“Por ello, desde el CGPE se ha apostado firmemente por dar a conocer **www.subastasprocuradores.com en los foros y Congresos especializados en derecho mercantil y societario más relevantes del territorio nacional.***

Así, hemos sido durante los últimos dos años, la única entidad especializada presente en los congresos de Aranzadi, donde hemos tenido oportunidad de participar en todas las mesas redondas relativas a la fase de liquidación de los procesos concursales y a las ventas de unidades productivas, acompañados de Magistrados especialistas de lo mercantil de todo el territorio nacional.

A continuación, indicamos los Congresos y Foros especializados en el ámbito concursal y societario donde hemos participado como ponentes [...]”.

- (192) La presentación del Portal a colectivos públicos con influencia en la designación del CGPE o de los colegios de procuradores como entidad especializada era una de las prioridades del CGPE. En 2018 su comisión de trabajo Subastas y Depósitos fijó como objetivo para el siguiente ejercicio¹⁵⁰:

*“Seguir apostando por la formación dirigida a **Letrados de Administración de Justicia** (como recientemente hemos hecho en Gerona y Tarragona) y a Procuradores, tanto a través del Centro de Estudios del CGPE como a través de las presentaciones que se organizan por cada uno de los Colegios de Procuradores”.*

- (193) Adicionalmente, el CGPE instó a los distintos colegios de procuradores a publicitar su servicio en las sedes judiciales en las que operasen mediante cartelería que recomendaban exhibir en las sedes de que disponen los colegios de procuradores en los diferentes Juzgados¹⁵¹.
- (194) Por otro lado, con fecha 18 de octubre de 2018 el CGPE remitió a los colegios de procuradores una comunicación en la que les informaba de la intención del CGPE de incentivar a los procuradores para que tratasen de conseguir la designación del CGPE o de los colegios de procuradores como entidad especializada, ya que “*dicho sistema proporciona un ingreso adicional a nuestro*

¹⁴⁸ Folio 261.

¹⁴⁹ Folio 264.

¹⁵⁰ Memoria Anual del CGPE. Año 2018. Folio 17.913

¹⁵¹ Folio 711.

*ejercicio profesional*¹⁵². Ese mismo día el CGPE se dirigió a los procuradores con el propósito de promover la designación de los colegios de procuradores y el CGPE como entidades especializadas en la realización de bienes a través de la Plataforma y “*obtener con ello la posibilidad de incorporar otro tipo de ingreso en un momento como este de especial dificultad para todos nosotros*”¹⁵³.

- (195) El CGPE destacó en su Memoria Anual de 2018¹⁵⁴ su intervención en el V Congreso Nacional Aranzadi de Derecho Concursal, patrocinado por el CGPE y por el Portal y al que asistieron más de 150 especialistas en Derecho Concursal, entre los que se encontraban procuradores, abogados, auditores, titulados mercantiles y otros profesionales del sector. En él se abordó el tema de la venta a través de entidad especializada, destacando el papel de la procura. También se realizaron presentaciones por el grupo de trabajo de Subastas y Depósitos en las Jornadas de Derecho Concursal celebradas en el Colegio de Abogados de Tarragona en mayo de 2018, y en el Congreso de Derecho Concursal y Societario del Mediterráneo, en junio de 2018. Fruto de esa labor, el CGPE destacó que había “*tenido oportunidad de dar a conocer la labor de los Colegios de Procuradores como entidad especializada ante casi 1.000 AC [Administradores Concursales] de todo el territorio nacional*”.
- (196) Adicionalmente, el CGPE se hizo eco en su Memoria Anual de 2018 de diversas presentaciones en prensa del Portal, y del impacto de las mismas, indicando que “***[e]sta aparición en prensa ha hecho incrementar de manera exponencial tanto el número de visitas registradas al portal como el número de usuarios que ya confían en subastasprocuradores.com, habiéndose superado ya la barrera del millón de visitas y el millar de usuarios registrados en subastasprocuradores.com***”¹⁵⁵.
- (197) En su Memoria Anual de 2019¹⁵⁶, el CGPE destacó su participación en el III Congreso Nacional sobre Responsabilidad de los Administradores de Madrid, al que asistieron un centenar de especialistas en materia concursal y societaria entre los que se encuentran procuradores, abogados, auditores, economistas, titulados mercantiles y demás profesionales del sector, y en el que se abordó el papel de la procura en los procesos de liquidación a través de la enajenación de bienes llevados a cabo por el liquidador judicial.
- (198) La tendencia continuó en los años 2020, 2021 y 2022 (último año del que se dispone información pública), en los que el CGPE siguió promocionando el Portal

¹⁵² Anexo 41 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio 706).

¹⁵³ Anexo 42 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio 708) y escrito principal de respuesta (véase folio 1227 en la versión no confidencial aportada por el propio CGPE).

¹⁵⁴ Memoria Anual del CGPE. Año 2018. Folios 17.911 y 18.024.

¹⁵⁵ Memoria Anual del CGPE. Año 2018. Folio 17.912

¹⁵⁶ Memoria Anual del CGPE. Año 2019. Folio 18.226.

de subastas en diversos foros especializados, sobre todo, en materia concursal¹⁵⁷.

4.8.2. Presentación como servicio público

- (199) En una comunicación de 2016 del Presidente del CGPE a los distintos colegios de procuradores, el CGPE insistía en la condición de única entidad de derecho público de la Plataforma [énfasis añadido]: “[...] *facilitando a los Colegios de Procuradores el poder materializar su condición de entidad especializada en la realización de bienes, siendo la única en España como administración corporativa pública con sus propias normas de funcionamiento y su portal electrónico*”¹⁵⁸.
- (200) En 2018 la comisión de trabajo Subastas y Depósitos del CGPE fijó como objetivos para el siguiente ejercicio los siguientes¹⁵⁹ (énfasis añadido):
- *Consolidarnos como sistema complementario y alternativo a la subasta judicial en los procedimientos de ejecución.*
 - **Ser la entidad especializada de Derecho Público referente en materia mercantil, incluso siendo designados de oficio por los Juzgados de lo Mercantil.**
 - **Servir como fuente de financiación alternativa tanto a los Colegios de Procuradores como a los colegiados que aporten bienes que puedan ser realizados a través de subastasprocuradores.com**”.
- (201) En el V Congreso Nacional Aranzadi de Derecho Concursal, celebrado el 13 de diciembre de 2018, la directora del Departamento Jurídico de Subastas Procuradores defendió la utilización del Portal de Subastas Procuradores¹⁶⁰:
- “[P]or la profesionalidad que se deriva del Consejo General de Procuradores y los Colegios de Procuradores como auténticos profesionales de la justicia, así como por la seguridad que ofrece el portal”. Adicionalmente, el CGPE destacó que “[l]os procuradores participan como representantes de las partes judiciales, lo que sin duda es una garantía para quienes participan en las subastas”*¹⁶¹.
- (202) Por otro lado, existen varios videos y seminarios en línea (*webinars*) en la plataforma YouTube, en el propio canal de Subastas Procuradores, en los que se presenta el servicio y se hacen declaraciones en las que se incide sobre su carácter público, que siguen estando disponibles en la actualidad. En uno de ellos, de 7 de mayo de 2019, titulado “subastasprocuradores características”, que en su descripción indica “Principales características que te ofrece subastasprocuradores.com, el portal de subastas y venta directa del CGPE”, se

¹⁵⁷ Memorias Anuales del CGPE. Años 2020, 2021 y 2022. Folios 18.395 a 19.079.

¹⁵⁸ Anexo 33 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio 670).

¹⁵⁹ Memoria Anual del CGPE. Año 2018. Folio 17.913

¹⁶⁰ Memoria Anual del CGPE. Año 2018. Folio 18.024.

¹⁶¹ Estas afirmaciones se han reiterado en la Memoria Anual del CGPE del año 2019 (folios 18.213 y 18.214)

indica que **“el portal de subastas del CGPE es la única Entidad Especializada de Derecho público”** (énfasis añadido, segundo 0:02)¹⁶².

- (203) En cuanto a la titularidad de este canal, si bien el CGPE ha manifestado que *“el vídeo “subastasprocuradores características” fue creado por ATLANTIA CAPITAL y lo subió al canal Subastas Procuradores de la plataforma de YouTube, que, como ya se ha indicado, es gestionado por dicha entidad”*. Como se ha referido en los párrafos (143) y (144), la organización y celebración de presentaciones, jornadas formativas y congresos, es competencia del CGPE, siendo este el responsable de la dirección y supervisión exclusiva de las actividades desarrolladas por ATLANTIA. De hecho, el CGPE ha manifestado también que se trataría de un mero proveedor de servicios (párrafo (134)).
- (204) La realización por parte del grupo de trabajo Subastas Procuradores de cursos en línea a través del centro de estudios del CGPE era una práctica habitual¹⁶³.
- (205) El 20 de marzo de 2020 el CGPE informó a los decanos de los colegios de procuradores de la realización el 24 de marzo del mismo año de un curso de formación gratuito denominado *“Diferencias entre las subastas judiciales y las subastas a través de subastasprocuradores.com”*. Este curso se impartió en modalidad online (*webinar*)¹⁶⁴ a través de la Plataforma del Centro de Estudios del CGPE¹⁶⁵.

¹⁶² Ver <https://www.youtube.com/watch?v=9QLWQgbrzWA>, subido hace 4 años y con 74 visualizaciones. El video ya no está disponible pero se recoge en folios 16.686 a 16.707.

¹⁶³ Ver por ejemplo: Referencias incluidas en la Memoria Anual del CGPE de 2018: realización de un curso en línea el 11 de diciembre de 2018 (folio 17.911) y del curso “Los Colegios de Procuradores como entidad especializada para la realización de bienes”, impartido en el centro de estudios del CGPE por la Directora del Departamento Jurídico de Subastas Procuradores. Folio 18.028. Referencias incluidas en la Memoria Anual del CGPE de 2019, sobre cursos formativos realizados por el centro de estudios del CGPE relacionados con Subastas Procuradores: (i) Aspectos prácticos de la realización a través de subastasprocuradores.com; (ii) Diferencias entre las subastas judiciales y las subastas a través de subastasprocuradores.com. Folios 18.521 y 18.522. Referencias incluidas en la Memoria Anual del CGPE de 2020, en la que se destaca la importancia capital de la formación para conseguir la eficacia del Portal: *“Las jornadas formativas dirigidas a Procuradores se han celebrado de forma periódica a través de dos sistemas: la jornada presencial, organizada por cada Colegio de Procuradores, y la jornada telemática que principalmente se ha ido celebrando a través del Centro de Estudios del CGPE”*. Folio 18.526. Referencias incluidas en la Memoria Anual del CGPE de 2021: *“Durante el año 2021, desde el Centro de Estudios del CGPE hemos seguido celebrando de forma periódica jornadas de formación orientadas a analizar los aspectos prácticos de la designación de los Colegios de Procuradores como entidades especializadas en los procedimientos judiciales, poniendo especial atención en los procedimientos concursales y en las ejecuciones hipotecarias”*. Folio 18.743.

¹⁶⁴ El curso pudo seguirse gratuitamente mediante el registro en la página web del Centro de Estudios del CGPE: <https://centrodeestudios.cgpe.es/curso/diferencias-entre-las-subastas-judiciales-y-lasubastas-a-traves-de-subastasprocuradores/> Anexo 46 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio 719).

¹⁶⁵ Según lo recogido en la Memoria Anual del CGPE del año 2020 (folio 17.903), este puso en marcha el Centro de Estudios del Consejo General de Procuradores el 16 de febrero de 2018,

- (206) Tras ello, el 26 de marzo de 2020 subió al canal de Subastas Procuradores en la plataforma Youtube el vídeo titulado “*Diferencias entre las subastas judiciales y las subastas a través de subastasprocuradores.com*”¹⁶⁶ (segundo 0:12), presentado por la directora del Departamento de Subastas Procuradores del portal www.subastasprocuradores.com, en cuya descripción se señala:
- “*Puedes designar a tu Colegio de procuradores como entidad especializada. subastasprocuradores.com es la **única alternativa a la subasta judicial** y el tándem perfecto para conseguir tus objetivos*” (énfasis añadido).
- (207) Dicha directora indicó al comienzo del vídeo que es “*un nuevo curso que se imparte por el centro de estudios del Consejo de Procuradores*” (i.e. el CGPE) (segundo 0:20-0:25).
- (208) Además, el CGPE, en un documento promocional de la Plataforma titulado “*La única alternativa a la subasta judicial*”¹⁶⁷ y elaborado por el mismo Consejo en 2020¹⁶⁸, trasladó que la realización de bienes mediante la Plataforma es la única alternativa a las subastas judiciales (que se realizan a través del BOE) y que los colegios de procuradores son las únicas corporaciones de Derecho Público designadas expresamente por la LEC con capacidad para realizar subastas de bienes embargados.
- (209) El documento “*La única alternativa a la subasta judicial*” fue difundido entre potenciales clientes del CGPE, especialmente entre administradores concursales, cuando el CGPE tenía conocimiento de que algún acreedor con privilegio especial estaba interesado en designarlo como entidad especializada en la realización de los bienes de la concursada¹⁶⁹.
- (210) Por otra parte, en una entrevista a la directora del Departamento Jurídico de Subastas Procuradores del portal www.subastasprocuradores.com, perteneciente al CGPE,¹⁷⁰ en el diario digital *Confilegal*, de 11 de junio de 2020¹⁷¹, [énfasis añadidos] ésta indicó que:

cuya plataforma de eLearning asociada se compone, entre otras, de: Una plataforma web *home page/ landing* con información general sobre los cursos que ofrece el Consejo General de Procuradores. Plataforma de Formación basada en *webinars*. A través de esta plataforma de modo online los ponentes de los cursos imparten las clases y los alumnos reciben la formación. El objetivo del Centro de Estudios del Consejo General de Procuradores es la formación continua para todos los profesionales de la procura.

¹⁶⁶ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=i-6SoiXEYE0&t=91s>, subido hace 3 años y con 440 visualizaciones (ver folios 16.693-16.699).El enlace ha sido retirado pudiéndose encontrar el vídeo en el folio 16.708.

¹⁶⁷ Anexo 3 de la respuesta de ACTIVOS CONCURSALES, de 7 de diciembre de 2021: Documento del CGPE titulado “*La única alternativa a la subasta judicial*” (folios 258 y siguientes).

¹⁶⁸ Folio 9.996.

¹⁶⁹ Respuesta del CGPE de 16 de marzo de 2023 (folio 9.996).

¹⁷⁰ Folio no confidencial 280.

¹⁷¹ Folio no confidencial 282.

“Quien conoce subastasprocuradores.com sabe que tiene una ventaja competitiva. Clara, muy clara”

[...]

“Somos un servicio público muy eficaz y muy interesante, se lo aseguro”.

- (211) También son reseñables diversas afirmaciones en entrevistas de la directora de relaciones institucionales del portal www.subastasprocuradores.com¹⁷². Concretamente las publicadas en el diario *Confilegal*, con fecha 31 de diciembre de 2020 y en el Diario El Derecho, con fecha 20 de enero de 2021.
- (212) En la primera de estas publicaciones la directora de relaciones institucionales señaló [énfasis añadidos]:

*“Yo creo que también hay que saber transmitir que **somos un servicio público, sobre todo a las entidades financieras**, porque al final se sienten más confortables dentro del procedimiento judicial, y cuando parece que se va a externalizar algo hay cierto recelo, porque tal vez no todas las experiencias de externalización hayan cumplido las expectativas. Tenemos que explicarles que **el Consejo General de Procuradores no es un servicio privado, sino que somos un servicio público porque somos corporación de derecho público, coadyuvamos a la Administración de Justicia***

[...]

*Esto da una magnitud de la confianza que el Consejo General de Procuradores y el Portal de Subastas generan en el mercado. Yo creo que **esa es la piedra angular de nuestro servicio: el ser corporación de derecho público, tener vocación de servicio público**, y ver que nosotros tenemos una regulación, unos estatutos, y que el Consejo General de Procuradores responde ante la Administración de Justicia.*

[...]

*He tenido muchas conversaciones con jueces y me consta que dentro del ámbito **Subastas Procuradores es muy bien visto por eso que comentaba, la doble faceta de los procuradores** no solo de representar a sus clientes sino de **coadyuvar a la Administración de Justicia**, y de saber que es un colectivo que está en el juzgado todos los días, que tiene experiencia y capacitación y que va a ayudar. Pero insisto, habría que ayudar a dar a conocer el portal en el juzgado.*

[...]

*Resulta que **los procuradores son la única profesión que está habilitada para realizar subastas extrajudiciales**, que se trata de una corporación de derecho público con vocación de servicio y de coadyuvar a la Administración de Justicia, no creo que esto sea ir para atrás o una privatización; no, se trata de pedir a uno de los operadores que interviene en todos los procedimientos que se responsabilice para agilizar el proceso”.*

[...]

“Por ello, considera que “romper esa barrera cultural” y explicar cuáles son los beneficios de la subasta extrajudicial es uno de los grandes retos que se marca el

¹⁷² Entrevistas a la directora de Relaciones Institucionales de www.subastasprocuradores.com publicadas en el diario *Confilegal*, con fecha 31 de diciembre de 2020 (folios 286 a 292), y en el Diario del Derecho, con fecha 20 de enero de 2021 (folio 293).

¹⁷³ Entrevistas a la directora de Relaciones Institucionales de www.subastasprocuradores.com publicadas en el diario *Confilegal*, con fecha 31 de diciembre de 2020 (folios 285 a 292), y en el Diario del Derecho, con fecha 20 de enero de 2021 (folio 293).

*portal de subastas del Consejo General de Procuradores. Así, afirma que **hay que explicarles que el Consejo General de Procuradores no es un servicio privado, sino una corporación de derecho público que trabaja junto a la Administración de Justicia**, pero a la vez da un servicio que tiene "la misma calidad" que cualquier servicio privado para que puedan recuperar su deuda lo antes posible".*

(213) Y en la segunda indicó: “[a]sí, afirma que hay que explicarles que el Consejo General de Procuradores **no es un servicio privado, sino una corporación de derecho público que trabaja junto a la Administración de Justicia**, pero a la vez da un servicio que tiene "la misma calidad" que cualquier servicio privado para que puedan recuperar su deuda lo antes posible”¹⁷⁴ (énfasis añadido).

(214) *Confilegal* es un medio especializado en noticias jurídicas muy conocido en el sector. Por otro lado, Diario El Derecho es un portal de información jurídica (legislación, jurisprudencia, bibliografía, base de conocimiento jurídico, etc.) que ofrece la opción de suscribirse para recibir diariamente dicha publicación y estar al día de la actualidad jurídica española y que es conocido y utilizado en el sector¹⁷⁵.

(215) Ciertos colegios de procuradores¹⁷⁶ se hicieron eco de las declaraciones de la directora de relaciones institucionales realizadas en prensa, compartiendo los siguientes extractos en sus páginas web corporativas al promocionar las ventajas del uso del Portal:

“Quien conoce subastasprocuradores.com sabe que tiene una ventaja competitiva. Clara, muy clara”, afirma [dato personal], directora del Departamento Jurídico de Subastas Procuradores, perteneciente al Consejo General de Procuradores de España (CGPE)”.

“Colaboramos de forma muy activa con más de 70 Juzgados en más de 30 provincias de toda España, incluyendo también la Audiencia Nacional y el Tribunal de Cuentas. ¿Que si somos, a pesar de todo, unos grandes desconocidos? Sinceramente, no. Pero queremos que nos conozcan más. Somos un servicio público muy eficaz y muy interesante, se lo aseguro”, apunta [la directora del Departamento Jurídico de Subastas Procuradores].

Así, Consejo y Colegios son entidades especializadas para enajenar bienes de cualquier tipo mediante venta o subasta, como colaboradores de la Administración de Justicia”.

(216) De acuerdo con el CGPE, la Plataforma es una marca de la que es titular el CGPE¹⁷⁷. En 2015, el CGPE creó el Grupo de Trabajo de Subastas y Depósitos que, el 8 de abril de 2021, pasó a denominarse Departamento de Realización de Bienes mediante Entidad Especializada que **“está integrado dentro de la**

¹⁷⁴ Folio 293.

¹⁷⁵ Ver, por ejemplo, la [web de la Universidad de Loyola](http://web.de).

¹⁷⁶ Ver, por ejemplo, la publicación de acceso público de 12 de junio de 2020 en el apartado de Noticias de la página web corporativa del Colegio de Procuradores de Baleares: Esta publicación sigue estando disponible en la actualidad.

¹⁷⁷ Folio no confidencial 12.903.

estructura organizativa del CGPE y colabora con los distintos departamentos que forman parte del CGPE para la realización de sus diferentes actividades, además de llevar a cabo las actividades relacionadas con la gestión diaria de la Plataforma¹⁷⁸. De hecho, de acuerdo con el CGPE **“Concretamente, la publicación de artículos en prensa o revistas especializadas, la realización de entrevistas en periódicos, radios o televisión, la participación en conferencias y seminarios, etc. suelen ser realizadas por los propios miembros del Departamento de Realización de Bienes mediante Entidad Especializada”**¹⁷⁹ [énfasis añadido].

- (217) El Departamento de Realización de Bienes mediante Entidad Especializada, integrado en el CGPE, está compuesto por varias personas, entre ellas, la Directora del Departamento Jurídico - nombrada el 13 de enero de 2017 hasta hoy – y la Directora del Departamento de Relaciones Institucionales - nombrada el 4 de septiembre de 2020 hasta hoy -, así como por el Comité Ejecutivo del CGPE¹⁸⁰. Ambos nombramientos se realizan mediante Acuerdo del mencionado Comité Ejecutivo¹⁸¹. Además, el CGPE indica que le otorgó un poder especial a la Directora del Departamento Jurídico, vigente en la actualidad, para comparecer en representación del CGPE ante cualquier autoridad o funcionario competente presentando todo tipo de escritos¹⁸². Ahora bien, de acuerdo con el CGPE **“ni estas personas ni el Departamento de Realización de Bienes mediante Entidad Especializada tienen, en sí mismos, poder de decisión, sino que deben dar cuenta al órgano competente del CGPE, en este caso su Comité Ejecutivo, que es el encargado de analizar y decidir sobre las cuestiones que se planteen”**¹⁸³ [énfasis añadido].
- (218) Por último, el CGPE indica¹⁸⁴ que **“a raíz de un requerimiento recibido por parte de ACTIVOS CONCURSALES de 10 de junio de 2021 y haber pedido asesoramiento al despacho HOYNG ROKH MONEGIER, el CGPE adoptó el 19 de noviembre de 2021 la decisión [...] de evitar en cualquier comunicación relativa a Subastas Procuradores la utilización de determinadas expresiones que pudieran, en su caso, eventualmente generar un riesgo de confusión. Dicho acuerdo se comunicó formalmente a ATLANTIA CAPITAL, S.L., a fin de asegurarse de que en la plataforma de subastas no se utilicen esos términos ni que ninguna persona de ATLANTIA CAPITAL, S.L., haga uso de esas expresiones”**.

¹⁷⁸ Folio no confidencial 12.904 y 12.905.

¹⁷⁹ Folio no confidencial 12.904.

¹⁸⁰ Folio no confidencial 12.905.

¹⁸¹ Folio no confidencial 12.906.

¹⁸² Folio no confidencial 16.658.

¹⁸³ Folio no confidencial 12.906.

¹⁸⁴ Respuesta del CGPE de 24 de julio de 2023. Folios no confidenciales 12.904 y 12.905.

(219) **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** ¹⁸⁵

4.9. Designaciones de operadores judiciales

- (220) El CGPE ha sido designado en numerosas ocasiones como entidad especializada en procedimientos judiciales de naturaleza civil (ejecución hipotecaria y división de cosa común) y de naturaleza mercantil (procedimientos concursales)¹⁸⁶.
- (221) Pese a que, como ya se ha indicado al detallar el marco normativo, la LEC no establece reserva o preferencia en las funciones de realización extrajudicial en favor de los colegios de procuradores¹⁸⁷, algunas entidades especializadas han manifestado que determinados juzgados estarían dando un tratamiento privilegiado (y discriminatorio) a www.subastasprocuradores.com, habiendo llegado a presentar las oportunas quejas ante el decanato correspondiente¹⁸⁸.
- (222) En algunas ocasiones, la decisión del administrador concursal de proceder a la elección del CGPE como entidad especializada más idónea se fundó en su condición de corporación de Derecho público. En este sentido, los planes de liquidación presentados por los administradores concursales en diversos procedimientos concursales (seguidos ante los juzgados de numerosos lugares de la geografía española y sin relación aparente entre sí) contenían afirmaciones como las siguientes [énfasis añadido]:

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL] ^{189/190}

- (223) Algunos escritos presentados por diferentes administradores concursales¹⁹¹ en el marco de diversos procedimientos de concurso seguidos ante Juzgados de lo

¹⁸⁵ Ver folios confidenciales (salvo para el CGPE) 12.925-12.927.

¹⁸⁶ Vid. Respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio: 1.229): Anexos 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68 y 71.

¹⁸⁷ Únicamente que se les exige de prestar caución: “No se exigirá caución cuando la realización se encomiende a una entidad pública o a los Colegios de Procuradores”. (art. 641.2 in fine LEC).

¹⁸⁸ Respuesta de la mercantil INTERNATIONAL AUCTION GROUP, de 6 de abril de 2022, y Anexos 4 y 4.bis a la misma (folios no confidenciales 8.245 y siguientes y 8.247-8.249) I

¹⁸⁹ **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**; Anexos 3, y 5 de la respuesta del Colegio de Procuradores de La Rioja de 4 de abril de 2022 (folio no confidencial 12. 980, 12.985); Anexo 3 de la respuesta del Colegio de Procuradores de Pontevedra de 4 de abril de 2022 (folio 3049); Anexos de la respuesta del Colegio de Procuradores de Navarra de 6 de abril de 2022 (folios 15.258 y 15.291).

¹⁹⁰ Anexo 65 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio confidencial 840). **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

¹⁹¹ Folios 2.405, 3.049, 4.100, 6.062, 6.693, 12.980, 12.985, 14.086, 14.094, 14.100, 14.293, 14.305, 14.370, 14.375, 14.384, 14.395, 14.399, 14.405, 14.412, 14.417, 14.423, 14.429, 14.434, 14.440, 14.445, 14.450, 14.454, 14.463, 14.474, 14.481, 14.491, 14.498, 14.503, 14.509, 14.515, 14.527, 14.532, 14.534, 14.539, 14.546, 14.552, 14.559, 14.565, 14.573, 14.581, 14.604, 14.610, 14.615, 14.635, 14.641, 14.689, 14.696, 14.715, 14.721, 14.733, 14.745, 14.766, 14.777, 15.285 y 15.291.

Mercantil, tales como Barcelona, La Rioja, Granada, Santa Cruz de Tenerife, Cádiz, Navarra, Pontevedra o Zamora resultan similares (en la fórmula empleada para proponer al juez del concurso la designación del CGPE o de un colegio de procuradores concreto atendiendo a la idoneidad derivada de su naturaleza pública), pese a que el administrador concursal era distinto en cada procedimiento, siendo la redacción usual la siguiente:

“Entendemos que el Ilustre Colegio de Procuradores de [...], como corporación de derecho público legalmente habilitada para realizar esta función en el Art. 641 de la LEC, es la entidad especializada más idónea para afrontar la enajenación de los bienes, disponiendo además de un portal electrónico de subastas que garantizara que el proceso de realización se celebre de forma transparente, concurrente y garantista”.

- (224) Varios juzgados y tribunales de justicia en sus resoluciones han instado a los administradores concursales a que de las tres entidades especializadas que debían consultar con carácter previo a su designación, una fuese necesariamente *subastas procuradores*. A esta entidad se le eximía además de la prohibición de ejecutar encargos que supusieran un conflicto de interés con el deudor por la intervención previa del colegio de procuradores o del procurador en cuestión en su faceta pública, como representante legal de alguna de las partes [énfasis añadidos]¹⁹²:

“En caso de que la realización se vaya a llevar a cabo por una entidad especializada de derecho privado (no aplicable, por tanto, a “Subastas Procuradores”), manifestación expresa de la administración concursal de que la elección de la entidad no genera conflicto con intereses propios de la administración concursal o del concursado.

“Si la entidad especializada fuere “Subastas Procuradores”, no se considerará vinculación profesional la que haya podido existir entre la administración concursal y un procurador o Colegio de Procuradores.

[...]

La administración concursal deberá recabar, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación de la presente, ofertas de tres entidades públicas (“Subastas Procuradores”) y privadas”.

- (225) En otras ocasiones los juzgados y tribunales realizan una distinción entre entidades especializadas y “análogas”, siendo la única “entidad análoga” citada expresamente en la resolución judicial el “Portal de subastas del Colegio Nacional de Procuradores”¹⁹³ o entre la posibilidad de realizar los bienes a

¹⁹² Anexo 3 de la respuesta del Colegio de Procuradores de Burgos, de 1 de abril de 2022 (folio 2076). Anexos 6 a 8 de la respuesta del Colegio de Procuradores de Oviedo de 4 de abril de 2022 (folios no confidenciales 15.138, 15.139 15.168 Anexos 3-A) a 3-E), de la respuesta del Colegio de Procuradores de Cantabria de 5 de abril de 2022 (folios no confidenciales 3707, 3715, 3723, 3731 y 3739) y de la respuesta del Colegio de Procuradores de Palencia de 5 de abril de 2022 (folio no confidencial 13.126).

¹⁹³ Anexo 1 de la respuesta de FRIAS AND PARTNERS de 5 de abril de 2022 (folio no confidencial 5.333).

enajenar por medio de entidad especializada o a través del Portal del CGPE, como si no se tratase de una entidad especializada más¹⁹⁴.

(226) Otro operador requerido a aportar información ha sostenido¹⁹⁵:

“Durante bastantes años han obtenido un trato privilegiado haciendo creer que www.subastasprocuradores.com era un organismo público. La utilización de un nombre pseudo oficial, ha beneficiado enormemente a esta entidad especializada frente a todas las demás. Ha hecho creer a los juzgados de toda España que eran un organismo público cuando en realidad es una empresa privada utilizando un nombre público [SIC]. Todo lo anterior ha reportado a www.subastasprocuradores.com ingresos enormes que sin este engaño no hubiera sido capaz de conseguir”.

(227) Este operador aporta el extracto de un auto del Juzgado de lo Mercantil de Barcelona de fecha 7 de abril 2021 que establece que “[l]a entidad especializada para la subasta será, preferiblemente, el Consejo general de Procuradores de España, a través de su portal web www.subastasprocuradores.com, de conformidad con las reglas que aparecen en dicha página web”¹⁹⁶.

(228) Según ha referido alguna de las entidades especializadas consultadas en el marco del presente procedimiento, este tratamiento se repite con frecuencia en los distintos procedimientos judiciales¹⁹⁷.

(229) Este trato fue denunciado por la Asociación Nacional de Entidades Especializadas (**ANEES**)¹⁹⁸ ante el Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Badajoz y

¹⁹⁴ Anexo 4 de la respuesta del Colegio de Procuradores de Huesca: Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Huesca, de 11 de mayo de 2020, dictado en la sección de liquidación del concurso tramitado bajo el número de autos 379/2013, en virtud del cual se indicaba: “Venta concurrencial a través de entidad especializada. Se procederá por la administración concursal a la venta concurrencial a través de entidad especializada (entidad especializada, subasta notarial o mediante el portal de subastas del Colegio General de Procuradores de España) con arreglo a las condiciones fijadas a continuación”. (Folio no confidencial 15.579).

¹⁹⁵ Respuesta de Trademat Europe S.L. de 10 de julio de 2023 (folio confidencial 12.211 y siguiente). Folio no confidencial 16.665 y siguientes en versión elaborada por la DC el 26 de octubre de 2023.

¹⁹⁶ Folio no confidencial 16.667.

¹⁹⁷ En su respuesta al requerimiento de información de 6 de abril de 2022 International Auction Group (folio no confidencial 8.242) indica: “Desde hace tiempo, sobre todo en las regiones del norte de España, y también en Extremadura, cuando el juzgado requiere al administrador concursal pedir tres presupuestos para elegir la entidad especializada, le exige que obligatoriamente una de la tema sea el portal de Procuradores, justificando esa exigencia en un pretendido carácter público inexistente. Esta práctica comenzó en el Juzgado de lo Mercantil de Oviedo, pero rápidamente se extendió por toda España, sobre todo por otros juzgados de lo Mercantil del norte, y en Badajoz, y actualmente hay cientos de autos, firmes, que exigen al administrador que una de las entidades especializadas elegidas sea el portal de procuradores” Véase también respuesta de Trademat Auction, S.L. (folios 16.665 a 16.667)

¹⁹⁸ Asociación Nacional de Entidades Especializadas (ANEES), integrada por International Auction Group (IAG), Gutinvest International Assets y Legal Auctions Subastas, todas ellas requeridas en el marco del presente procedimiento.

ante el Decanato de los Juzgados de Badajoz el 23 de junio de 2020, con base en los siguientes hechos¹⁹⁹:

*“SEGUNDO: Que las citadas Entidades Especializadas han tenido conocimiento de un Auto dictado por el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez de Juzgado de lo Mercantil de Badajoz en el que, de cara las nuevas normas dictadas para la liquidación de activos dentro del seno de los procedimientos concursales, indica que los Administradores Concursales deben notificar a ese Órgano Judicial la entidad especializada que libremente elija en un plazo de 5 días desde la notificación del Auto. El citado Auto establece literalmente: **“No obstante siendo necesario reseñar que los Colegios de Procuradores y las entidades públicas están investidas de garantía de transparencia y publicidad.”**”*

(230) Por otro lado, la mercantil CONCURSALES ONLINE ha señalado²⁰⁰:

“La SAREB exige siempre que sea el Colegio de Procuradores el que realice la liquidación. Tenemos constancia que, en algunas liquidaciones de concurso de acreedores, en contra de lo establecido por el Plan de Liquidación, por la junta de jueces de Alicante, se impugnaron los acuerdos de aprobación del Plan de Liquidación donde el acreedor privilegiado solicitó expresamente que la subasta extrajudicial fuera a través del Colegio de Procuradores y se lo concedieron. Quedando nosotros y el resto de entidades especializadas excluidas de dichos procedimientos.”

4.10. Relevancia de los ingresos percibidos por el CGPE como consecuencia de la puesta en marcha del Portal

(231) La Tabla 1 refleja la evolución del peso que los ingresos percibidos por la realización de bienes y derecho a través de la Plataforma ha tenido en la cifra de negocios del CGPE en los últimos tres años, en comparación con las restantes fuentes de ingresos.

Tabla 1. Importe neto de la cifra de negocios del CGPE

Importe neto de la cifra de negocios del CGPE						
	2020		2021		2022	
Ingresos por subastas	1.037.151,60	36,4%	4.602.957,14	69,6%	4.372.955,34	68,5%
Cuotas colegios	1.712.750,70	60,1%	1.901.399,15	28,7%	1.878.777,46	29,4%
Devolución gastos justicia	92.315,48	3,2%	108.657,21	1,6%	128.625,64	2,0%
Otros	9.242,96	0,3%	4.509,00	0,1%	4.239,00	0,1%
TOTAL	2.851.460,74	100%	6.617.522,50	100,0%	6.384.597,44	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos consignados en las Memorias Anuales del CGPE²⁰¹

¹⁹⁹ Anexo 4 de la respuesta de International Auction Group de 6 de abril de 2022 (folio no confidencial 8245 y siguientes : quejas de ANEES de 23 de junio de 2020, ante el Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Badajoz y ante el Decanato de los Jueces de Badajoz).

²⁰⁰ Folio no confidencial 16651.

²⁰¹ Fuente: datos consignados en las Memorias Anuales de los años 2021 y 2022. Folios 18.843 y 19.065.

4.11. Peso de los distintos operadores intervinientes en subastas extrajudiciales

- (232) La Tabla 2 muestra cómo el peso de la plataforma Subastas Procuradores ha crecido en los ingresos recibidos por la subasta extrajudicial de bienes inmuebles, desde un 10-20% en 2020 hasta un 30-40% en 2022. El principal competidor, **ACTIVOS CONCURSALES**, ha pasado de una cuota del 50-60% en 2020 al 20-30% en 2022. Ningún competidor a excepción de **ACTIVOS CONCURSALES** supera el 10% de cuota en 2022

Tabla 2. Importe de honorarios percibidos en subastas extrajudiciales en España. Bienes inmuebles

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Importe (€) de los honorarios percibidos. Bienes inmuebles						
Empresa	2020	%	2021	%	2022	%
SUBASTAS PROCURADORES	CONF	10-20%	CONF	20-30%	CONF	30-40%
ACTIVOS CONCURSALES	CONF	50-60%	CONF	20-30%	CONF	20-30%
ASEMAR CONCURSAL, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%		
A Y S GESTION GESACT, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
BILATERAL FOCUS BUSINESS, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
CONCURSALES ONLINE, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
FRIAS & PARTNERS REAL ESTATE, S.L.	CONF	0-10%	CONF	10-20%	CONF	0-10%
GOBID INTERNATIONAL AUCTION GROUP S.R.L	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
GUTINVEST INTERNATIONAL ASSETS S.L	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
HERMES CAPITAL EUROPA, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
INTERNATIONAL AUCTION GROUP, S.L.U.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
LA LEY SOLUCIONES LEGALES, S.A.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
LEGAL AUCTIONS SUBASTAS, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
PACELMA AUCTIONS, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
SURPLEX IBERICA, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
TRADEMAT AUCTION, S.L.	CONF	10-20%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
TOTAL	CONF	100%	CONF	100%	CONF	100%

Fuente: Respuestas de los operadores a requerimiento de información de la DC²⁰²

- (233) La Tabla 3 muestra cómo el peso de la plataforma Subastas Procuradores en la enajenación de bienes inmuebles por valor del bien realizado ha crecido, desde un 20-30% en 2020 hasta un 50-60% en 2022. El principal competidor, **ACTIVOS CONCURSALES**, ha pasado de una cuota del 40-50% en 2020 al 10-20% en 2022. Ningún competidor a excepción de **ACTIVOS CONCURSALES** supera el 10% de cuota en 2022.

²⁰² Fuente: datos aportados por los operadores a requerimiento de la DC. Datos del CGPE en folio confidencial 12154 (folio no confidencial 12155). Datos del resto de operadores en respuestas a los requerimientos de la DC de 5 y 6 de junio de 2023 y de 15 de marzo de 2022. Las empresas cuyos datos están en blanco no aportaron datos para los años en cuestión.

Tabla 3. Valor de los bienes realizados en subastas extrajudiciales en España. Bienes inmuebles

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Valor (€) de realización/venta de los bienes subastados/vendidos. Bienes inmuebles						
Empresa	2020	%	2021	%	2022	%
SUBASTAS PROCURADORES	CONF	20-30%	CONF	40-50%	CONF	50-60%
ACTIVOS CONCURSALES	CONF	40-50%	CONF	10-20%	CONF	10-20%
ASEMAR CONCURSAL, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%		
A Y S GESTION GESACT, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
BILATERAL FOCUS BUSINESS, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
CONCURSALES ONLINE, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
FRIAS & PARTNERS REAL ESTATE, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
GOBID INTERNATIONAL AUCTION GROUP S.R.L	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
GUTINVEST INTERNATIONAL ASSETS S.L	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
HERMES CAPITAL EUROPA, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
INTERNATIONAL AUCTION GROUP, S.L.U.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
LA LEY SOLUCIONES LEGALES, S.A.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
LEGAL AUCTIONS SUBASTAS, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
PACELMA AUCTIONS, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
SURPLEX IBERICA, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
TRADEMAT AUCTION, S.L.	CONF	10-20%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
TOTAL	CONF	100%	CONF	100%	CONF	100%

Fuente: Respuestas de los operadores a requerimiento de información de la DC²⁰³

- (234) La Tabla 4 muestra el peso de los respectivos agentes en los ingresos recibidos por la subasta extrajudicial de bienes muebles. Los ingresos totales del mercado por la subasta extrajudicial de bienes muebles en 2021-2022 han sido entre 5 y 6 veces inferiores a los ingresos totales del mercado por la subasta extrajudicial de bienes inmuebles.

Tabla 4. Importe de honorarios percibidos en subastas extrajudiciales en España. Bienes muebles

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

²⁰³ Fuente: datos aportados por los operadores a requerimiento de la DC. Datos del CGPE en folio confidencial 12.154 (folio no confidencial 12155). Datos del resto de operadores en respuestas a los requerimientos de la DC de 5 y 6 de junio de 2023 y de 15 de marzo de 2022. Las empresas cuyos datos están en blanco no aportaron datos para los años en cuestión.

Importe (€) de los honorarios percibidos. Bienes muebles y derechos						
Empresa	2020	%	2021	%	2022	%
SUBASTAS PROCURADORES	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
ACTIVOS CONCURSALES	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
ASEMAR CONCURSAL, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%		
A Y S GESTION GESACT, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
BILATERAL FOCUS BUSINESS, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
CONCURSALES ONLINE, S.L.	CONF		CONF	0-10%	CONF	0-10%
FRIAS & PARTNERS REAL ESTATE, S.L.	CONF		CONF	0-10%	CONF	0-10%
GOBID INTERNATIONAL AUCTION GROUP S.R.L	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
GUTINVEST INTERNATIONAL ASSETS S.L	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
HERMES CAPITAL EUROPA, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
INTERNATIONAL AUCTION GROUP, S.L.U.	CONF	20-30%	CONF	40-50%	CONF	10-20%
LA LEY SOLUCIONES LEGALES, S.A.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
LEGAL AUCTIONS SUBASTAS, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
PACELMA AUCTIONS, S.L.	CONF	10-20%	CONF	0-10%	CONF	20-30%
SURPLEX IBERICA, S.L.	CONF	40-50%	CONF	30-40%	CONF	30-40%
TRADEMAT AUCTION, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
TOTAL	CONF	100%	CONF	100%	CONF	100%

Fuente: Respuestas de los operadores a requerimiento de información de la DC²⁰⁴

- (235) La Tabla 5 muestra el peso de los respectivos agentes en las subastas extrajudiciales de bienes muebles por valor del bien realizado.

Tabla 5. Valor de los bienes realizados en subastas extrajudiciales en España. Bienes muebles

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Valor (€) de realización/venta de los bienes subastados/vendidos. Bienes muebles y derechos						
Empresa	2020	%	2021	%	2022	%
SUBASTAS PROCURADORES	CONF	0-10%	CONF	30-40%	CONF	10-20%
ACTIVOS CONCURSALES	CONF	10-20%	CONF	10-20%	CONF	10-20%
ASEMAR CONCURSAL, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%		
A Y S GESTION GESACT, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
BILATERAL FOCUS BUSINESS, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
CONCURSALES ONLINE, S.L.			CONF	0-10%	CONF	0-10%
FRIAS & PARTNERS REAL ESTATE, S.L.			CONF	0-10%	CONF	0-10%
GOBID INTERNATIONAL AUCTION GROUP S.R.L	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
GUTINVEST INTERNATIONAL ASSETS S.L	CONF	10-20%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
HERMES CAPITAL EUROPA, S.L.	CONF	10-20%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
INTERNATIONAL AUCTION GROUP, S.L.U.	CONF	30-40%	CONF	30-40%	CONF	30-40%
LA LEY SOLUCIONES LEGALES, S.A.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
LEGAL AUCTIONS SUBASTAS, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
PACELMA AUCTIONS, S.L.	CONF	10-20%	CONF	0-10%	CONF	10-20%
SURPLEX IBERICA, S.L.						
TRADEMAT AUCTION, S.L.	CONF	0-10%	CONF	0-10%	CONF	0-10%
TOTAL	CONF	100%	CONF	100%	CONF	100%

²⁰⁴ Fuente: datos aportados por los operadores a requerimiento de la DC. Datos del CGPE en folio confidencial 12154 (folio no confidencial 12.155). Datos del resto de operadores en respuestas a los requerimientos de la DC de 5 y 6 de junio de 2023 y de 15 de marzo de 2022. Las empresas cuyos datos están en blanco no aportaron datos para los años en cuestión.

Fuente: Respuestas de los operadores a requerimiento de información de la DC²⁰⁵

5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

5.1. Competencia para resolver

- (236) De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la **LCNMC**, a la CNMC compete “aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia”²⁰⁶. El artículo 20.2 de la misma ley atribuye al Consejo la función de “resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio” y, según el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, “la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio”.
- (237) En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

5.2. Normativa aplicable

- (238) La Sala de Competencia debe resolver si las prácticas investigadas son constitutivas de infracción de la normativa de competencia, sobre la base de la instrucción realizada por la DC que se recoge en el informe y propuesta de resolución.
- (239) Por lo que respecta a la normativa nacional aplicable, el presente expediente se refiere a una serie de prácticas realizadas durante la vigencia de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. También es de aplicación el artículo 101 TFUE a la primera de las infracciones como se indicará en el apartado correspondiente. La aplicación de la normativa nacional y de la UE debe realizarse de manera conjunta²⁰⁷.

5.3. Propuesta del órgano instructor

- (240) La DC ha propuesto a esta Sala que declare la existencia de dos infracciones únicas y continuadas cometidas por el CGPE:
- Una infracción única y continuada muy grave de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en una recomendación colectiva o decisión de asociación de empresas, a través de la fijación de precios mínimos,

²⁰⁵ Fuente: datos aportados por los operadores a requerimiento de la DC. Datos del CGPE en folio confidencial 12154 (folio no confidencial 12.155). Datos del resto de operadores en respuestas a los requerimientos de la DC de 5 y 6 de junio de 2023 y de 15 de marzo de 2022

²⁰⁶ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013.

²⁰⁷ STJUE, de 14 de febrero de 2012, en el asunto C-17/10 *Toshiba Corporation* y artículo 3 Reglamento 1/2003.

fijos y máximos en las Reglas y normas de subastas procuradores, en los Términos y condiciones de uso de www.subastasprocuradores.com, así como en los convenios de adhesión firmados entre el CGPE y los diferentes colegios de procuradores, desde al menos el 13 de mayo de 2016 hasta la actualidad.

- Una infracción única y continuada grave del artículo 3 de la LDC, consistente en un conjunto de actos de competencia desleal de engaño a través de la publicitación de los servicios de intermediación como entidades especializadas realizados a través del Portal del CGPE como públicos o dotados de mayores garantías, que ha falseado la libre competencia con afectación al interés público desde al menos el 7 de mayo de 2019 hasta la actualidad.

La DC propone las siguientes sanciones:

- Para la primera infracción, de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, **1.643.906 euros**.
- Para la segunda infracción, del artículo 3 de la LDC, **821.953 euros**.

5.4. Valoración de la Sala de Competencia

5.4.1. El CGPE y los colegios de procuradores actúan como empresas en el sentido del derecho de la competencia y son entidades de tipo asociativo

5.4.1.1. Principios

- (241) De acuerdo con reiterada jurisprudencia²⁰⁸ y con la disposición adicional cuarta de la LDC²⁰⁹, el concepto de empresa en Derecho de la competencia comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación.
- (242) También es jurisprudencia reiterada que constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado, sin que esta conclusión quede desvirtuada por la complejidad y el carácter técnico que puedan tener los servicios prestados ni por el hecho de que el ejercicio de una profesión esté regulado²¹⁰.
- (243) Que una entidad como, por ejemplo, un colegio profesional, no tenga ánimo de lucro no es obstáculo para que la entidad que efectúa operaciones en el mercado deba considerarse empresa cuando la oferta de servicios correspondiente

²⁰⁸ Sentencia de 23 de abril de 1991, *Höfner y Elser*, C-41/90, [EU:C:1991:161](#), apartado 21; Sentencia de 19 de febrero de 2002, *Wouters*, C-309/99, [EU:C:2002:98](#), apartado 46.

²⁰⁹ “Se entiende por empresa cualquier persona o entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación”.

²¹⁰ Sentencia de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, [EU:C:2013:127](#), apartados 35 y 38.

compite con la de otros operadores con ánimo de lucro²¹¹. Tampoco lo es el hecho de que una entidad suministre sus bienes y servicios de forma gratuita en el mercado²¹².

- (244) Esta definición permite manejar un concepto amplio de empresa que será toda persona física o jurídica con independencia de su forma jurídica, ánimo o no de lucro, forma de financiación, naturaleza societaria e incluso carácter público o privado.
- (245) En este sentido, además de a sociedades mercantiles de todo tipo, se ha sancionado a entidades de carácter asociativo como colegios profesionales²¹³ o asociaciones de usuarios o consumidores²¹⁴; a empresas consultoras²¹⁵; AIE²¹⁶; UTE²¹⁷; asociaciones de empresas²¹⁸; a un área de Salud de una Comunidad Autónoma²¹⁹; a la Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de

²¹¹ Sentencia de 10 de enero de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze y otros*, C-222/04, [EU:C:2006:8](#), apartados 122 y 123; Sentencia de 1 de julio de 2008, *MOTOE*, C-49/07, [EU:C:2008:376](#), apartado 37.

²¹² Sentencia de 23 de abril de 1991, *Höfner y Elser*, C-41/90, [EU:C:1991:161](#), par 19 y 23.

²¹³ Por todas [Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 28 de julio de 1994](#), COAM, Expte. 339/93 (confirmada, salvo en el importe de la multa, mediante Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2003, [ES:TS:2003:3537](#)).

²¹⁴ En el [expte. 640/08 - PATINES A VELA](#), aunque no se llegó a imponer sanción a la *Associació Deportiva Internacional de Propietaris de Patins a Vela (ADIPAV)* y solo se le intimó a que no repitiera las conductas en cuestión, la empresa intentó alegar que no ostentaba la condición de operador económico, por tratarse de una asociación sin ánimo de lucro, pero el Consejo rechazó esta alegación (no se recurrió).

²¹⁵ En el expediente [S/0482/13: FABRICANTES AUTOMÓVILES](#), se multó a dos consultoras: URBAN SCIENCE ESPAÑA, S.L.U. y SNAP-ON BUSINESS SOLUTIONS, S.L. (confirmada TS).

²¹⁶ En la autorización singular A-293/01 - *Pool Ferroviario*, se prorrogó la autorización para el Acuerdo de constitución de la Agrupación de Interés Económico denominada “Pool Ibérico Ferroviario, AIE”.

²¹⁷ Por ejemplo, ya en el expediente [595/06 - Ambulancias conquenses](#), precisaba el TDC en su pronunciamiento que “*la concertación para la constitución de una UTE por empresarios competidores puede constituir un acuerdo en el sentido del artículo 1.1 de la LDC. Desde entonces se ha sancionado en varias ocasiones a empresas por emplear este tipo de asociación para evitar competir entre ellas (ver, por ejemplo, en el expdt. S/DC/0614/17 - SEGURIDAD Y COMUNICACIONES FERROVIARIAS, se sancionó a varias empresas por repartirse contratos públicos, entre otras, mediante la constitución de UTEs)*” (sentencia firme AN).

²¹⁸ En el expediente [S/0314/10 – Puerto de Valencia](#), se sancionó a varias empresas y asociaciones de empresas relacionadas con el transporte de contenedores en el Puerto de Valencia por haber llevado a cabo, en colaboración con la Autoridad del Puerto de Valencia (la “APV”) y la Consellería de Infraestructuras y Transportes de la Comunidad Valenciana (la “Consellería”), conductas destinadas a restringir la competencia (confirmada por el TS).

²¹⁹ En el expediente [639/08 - COLEGIO FARMACÉUTICOS CASTILLA-LA MANCHA](#), aunque no se impuso sanción, se consideró que el Consejo de Colegios de Farmacéuticos de Castilla-La Mancha y el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) habían llevado un acuerdo de reparto del mercado de suministro de medicamentos por las oficinas de farmacia a las residencias socio sanitarias de Castilla-La Mancha (sentencia firme AN).

una Comunidad Autónoma²²⁰; autoridades portuarias²²¹; y a Consejos reguladores²²².

- (246) El Tribunal Supremo ha establecido que “la conducta prohibida [por los arts. 1 LDC y/o 101 TFUE] puede ser realizada por cualquier agente económico, entendido en un sentido amplio que incluye no sólo a las empresas, sino también a todos aquéllos, cualquiera que sea su forma jurídica, que intermedien o incidan en el mercado, y también las asociaciones o agrupaciones de aquellos agentes económicos”, por lo que “procede fijar como doctrina jurisprudencial que las asociaciones, incluidas las de empresarios autónomos, están sujetas a las normas de defensa de la competencia y, por lo tanto, sus conductas pueden ser sancionadas conforme a dicha normativa”²²³.
- (247) La naturaleza asociativa de los colegios profesionales ha sido constatada expresamente por el Tribunal Supremo²²⁴, que señala:
- “De modo que se ha considerado a estos colegios profesionales como corporaciones sectoriales de base privada, es decir, como grupos de personas asociadas en atención a una finalidad común y cuyo núcleo fundamental radica en la defensa de intereses privados, aunque sobre esta base privada se les encomienden funciones públicas [...]*
Los colegios profesionales, aun los de adscripción obligatoria, son entidades de base asociativa y privada que ejercen determinadas funciones públicas”.
- (248) En concreto, en relación con los colegios profesionales, la jurisprudencia nacional²²⁵ y europea²²⁶ han manifestado que se les puede considerar como asociaciones de empresas a los efectos de la aplicación de las normas de competencia.
- (249) El TJUE consideró que un ente asociativo como el Colegio de Abogados de los Países Bajos constituye una asociación de empresas a los efectos del artículo 85.1 del Tratado CE (actualmente, artículo 101.1 TFUE)²²⁷.

²²⁰ En el expediente [S/0314/10 – Puerto de Valencia](#) (confirmada por el TS), *supra*.

²²¹ *Idem*.

²²² Ver expediente [S/0167/09 - Uva y Vinos de Jerez](#), en el que se sancionó al Consejo Regulador de las Denominaciones de Origen Jerez-Xérès-Sherry, Manzanilla de Sanlúcar de Barrameda y Vinagre de Jerez consideró que la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía (“CAP”) por su participación en los acuerdos de fijación de precios de la uva y el mosto de Jerez, (confirmada por el [TS](#)).

²²³ Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2018, [ES:TS:2018:3622](#), FD segundo.

²²⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2024, [ES:TS:2024:3039](#), FF.DD. 3º y 8º.

²²⁵ Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de julio de 2021, [ES:AN:2021:3336](#), F.D. séptimo, que resuelve el recurso interpuesto frente a la resolución de la CNMC de 15 de septiembre de 2016 (Expte. [SAMAD/09/2013 Bis- Honorarios Profesionales](#)).

²²⁶ Sentencia de 19 de febrero de 2002, *Wouters*, C-309/99, [EU:C:2002:98](#) y Sentencia de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, [EU:C:2013:127](#).

²²⁷ Sentencia de 19 de febrero de 2002 *Wouters y otros*, C-309/99, , [EU:C:2002:98](#), apartado 58: “Cuando adopta un reglamento [sobre la colaboración entre abogados y otras profesiones

- (250) Recientemente ha referido que una organización profesional como el Colegio Notarial de Lituania debe considerarse una asociación de empresas en el sentido del artículo 101.1 del TFUE, y no una autoridad pública²²⁸. La misma conclusión ha alcanzado respecto al Alto Consejo de la Abogacía de Bulgaria²²⁹.
- (251) Además, el TJUE²³⁰ señala que, a efectos de la aplicación del artículo 101 del TFUE, carece de importancia que dicho ente asociativo se rija por un estatuto de Derecho público ya que, según su propio tenor, aquel se aplica a los acuerdos entre empresas y a las decisiones de asociaciones de empresas. De este modo, el marco jurídico en el que se celebran tales acuerdos y se toman tales decisiones, así como la calificación jurídica que este marco recibe en los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales, no inciden en la aplicabilidad de las normas de la Unión en materia de competencia y, en particular, del artículo 101 TFUE.

5.4.1.2. Aplicación a este caso

- (252) Cada colegio de procuradores, así como el propio CGPE y los procuradores, son entidades o individuos que, entre otras, ejercen actividades económicas con independencia de su estatuto jurídico y, en el caso de los colegios y del CGPE de su modo de financiación.
- (253) La prestación de servicios de intermediación para la realización de bienes por medios electrónicos -principalmente mediante subasta, pero también mediante venta directa- por personas o entidades especializadas, constituye una actividad económica en la medida en que dicha actividad consiste en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado y, en este caso, se realiza a cambio de una remuneración.
- (254) Así, aunque los colegios de procuradores y el CGPE, en cuanto a su naturaleza, son corporaciones de derecho público²³¹, cuando intervienen en calidad de entidades especializadas lo hacen como empresas.

liberales], una organización profesional como el Colegio de Abogados de los Países Bajos no ejerce ni una función social basada en el principio de solidaridad [...] ni prerrogativas típicas del poder público (véase la sentencia SAT Fluggeesellschaft, antes citada, apartado 30). Actúa como el órgano regulador de una profesión cuyo ejercicio constituye, por lo demás, una actividad económica.”

²²⁸ Sentencia del TJUE de 18 de enero de 2024, Notarios Lituania, C-128/21, [EU:C:2024:49](#), apartado 82.

²²⁹ Sentencia de 25 de enero de 2024, *Em akaunt BG EOOD y Zastrahovatelno aktsionerno druzhestvo Armeets AD*, C-438/22, [ECLI:EU:C:2024:71](#), apartado 44.

²³⁰ Sentencia de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, [EU:C:2013:127](#), apartado 48.

²³¹ Artículos 1.1 y 9.1 de la Ley de Colegios Profesionales.

- (255) El propio CGPE ha reconocido abiertamente que su actividad como entidad especializada en la realización extrajudicial de bienes se enmarca en su actividad como empresa y no ejerciendo potestades administrativas²³².
- (256) También ha reconocido que, cuando actúan como entidad especializada, el CGPE y los colegios de procuradores son competidores entre sí, no debiendo confundirse con otras funciones del CGPE²³³.
- (257) Otro indicador de que se trata de una actividad económica se halla en los convenios de colaboración suscritos entre el CGPE y ATLANTIA²³⁴, entidad encargada, entre otros, del mantenimiento y gestión del Portal²³⁵. El hecho de contar con un socio que ha realizado importantes inversiones, y a quien corresponde un porcentaje superior al 50% (en concreto un **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**%) del total ingresado por la intervención del CGPE o de los colegios de procuradores que utilicen el Portal para la realización de subastas o ventas electrónicas indica que se trata de una actividad económica. Y en este caso, además, dicha actividad se lleva a cabo a cambio de una remuneración que se reparte entre las partes mencionadas (para más información sobre este reparto véase hecho 4.7 y en particular párrafo (180)). En la última versión del convenio, se hizo constar expresamente que las actuaciones del CGPE afectadas por el mismo eran funciones de ámbito privado²³⁶ (véase párrafo (140)).
- (258) Otro indicador en este mismo sentido se encuentra en las comunicaciones del CGPE hacia los colegios de procuradores (véase hecho 4.8.1 y en particular párrafo (194)), donde el CGPE señala sobre la plataforma que “*dicho sistema*

²³² Comunicado del CGPE de julio de 2020, acompañado como Anexo 1 a la respuesta de ACTIVOS CONCURSALES al requerimiento de información de la DC: “*Cabe, en consecuencia, concluir que los Colegios de Procuradores y el propio Consejo General de Procuradores, cuando intervienen como entidad especializada para la subasta de bienes, no se encuentran en el ejercicio de una potestad administrativa, sino que, en su calidad de entidad de base privada, llevan a cabo una actuación no sometida al Derecho Administrativo y por eso ajena al funcionamiento de un servicio público*” (folio confidencial 217, folio no confidencial 8007 y 250).

²³³ Alegaciones del CGPE al pliego de concreción de hechos. Folio 19.505. También en las alegaciones a la PR.

²³⁴ El 10 de marzo de 2016 el CGPE suscribió el convenio con G.V.P.M.D Valencia. Este convenio fue parcialmente modificado mediante una adenda de 8 de febrero de 2018. Con posterioridad se sustituyó por un convenio de prestación de servicios de 25 de febrero de 2020. También el 25 de febrero de 2020 se suscribió un contrato de licencia de uso, mantenimiento de software y prestación de servicio.

²³⁵ El CGPE encargó a G.V.P.M.D Valencia S.L. el diseño, desarrollo, puesta en marcha, gestión y mantenimiento de www.subastasprocuradores.com en marzo de 2016. Después G.V.P.M.D pasó a denominarse ATLANTIA CAPITAL, S.L.

²³⁶ Cláusula Primera del Anexo 87 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022-Convenio suscrito entre el CGPE y ATLANTIA. Folio 17.332 versión no confidencial: “*En todo caso, la actividad que se presta a través del presente Convenio, se enmarca dentro de las funciones de ámbito privado de cada una de las partes, sin que se esté contratando por parte del CGPE ninguna prestación de derecho público*”.

*proporciona un ingreso adicional a nuestro ejercicio profesional*²³⁷, siendo uno de los principales objetivos a conseguir en el año 2019 que la intervención como entidad especializada sirviese “*como fuente de financiación alternativa tanto a los Colegios de Procuradores como a los colegiados que aporten bienes que puedan ser realizados a través de subastasprocuradores.com*” (véase párrafo (200)). También en la comunicación a los Procuradores (con el fin de incentivarles a la designación de los colegios de procuradores y el CGPE como entidades especializadas en la realización de bienes a través de la plataforma), donde el CGPE señala²³⁸ la finalidad de “*obtener con ello la posibilidad de incorporar otro tipo de ingreso en un momento como este de especial dificultad para todos nosotros*”.

- (259) La evolución que los ingresos procedentes de la realización de bienes a través de la Plataforma representan respecto a la cifra de negocios total del CGPE evidencia de que en la actualidad constituye su principal fuente de ingresos (véase hecho 4.10), habiendo pasado del 36% a casi el 70% entre 2020 y 2021 (habiéndose mantenido en torno al 70% en 2022, último año disponible).
- (260) También cabe destacar dos cuestiones que apuntan en la misma dirección en lo que respecta a la determinación y el reparto de honorarios (véase secciones 4.6.3 y 4.7)²³⁹. Así, el CGPE ha señalado²⁴⁰ que los porcentajes de honorarios, pese a no haber realizado estudio económico al respecto, se establecieron sobre la base de su experiencia anterior y tomando como referencia los honorarios abonados a otras entidades especializadas que realizan bienes en procedimientos concursales (véase párrafo (172)). Por su parte, el reparto de honorarios entre el CGPE y ATLANTIA depende de aspectos como las inversiones realizadas (véanse párrafos (180) y (182)). Finalmente, el reparto de honorarios entre el CGPE y el colegio de procuradores depende de los importes movilizados (véase párrafo (183)).
- (261) De esta forma, independientemente de la publicidad que hace el CGPE de su servicio de subasta y venta directa como servicio público (cuestión que se valorará jurídicamente *infra* en la sección 5.4.3), la actuación en este ámbito del CGPE y de los colegios de procuradores es una actividad económica ya que supone ofrecer bienes y servicios en el mercado.
- (262) Lo mismo puede decirse de los procuradores que se integran en los respectivos colegios de procuradores, en la medida en que ellos también podrían ofrecer servicios de intermediación para la realización de bienes por medios electrónicos y, a mayor abundamiento, participan en el esquema de reparto de beneficios

²³⁷ Anexo 41 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio 1.227 y 706).

²³⁸ Anexo 42 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio 1.227 y 708).

²³⁹ Cláusula Quinta del modelo de Convenio (folios confidenciales 735 y 736, folios no confidenciales 12.331 y 12.332).

²⁴⁰ Folios no confidenciales 1.224 y 1.225.

pactado entre las partes (ver hecho 4.7), que responde a criterios económicos (como se ha señalado en el párrafo (259)).

- (263) Por tanto, el CGPE y los colegios de procuradores son entidades que, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación, realizan una actividad económica (i.e. la prestación de servicios de intermediación como entidades especializadas) y, por ello, son **consideradas empresas desde la perspectiva del Derecho de la competencia**. Por estas mismas razones, en este caso, los procuradores a nivel individual son sujetos que también pueden ser considerados empresas.
- (264) Además, en el presente caso, tanto el CGPE como los colegios de procuradores actúan como entes asociativos. El primero como asociación que representa y coordina a los distintos colegios de procuradores (el CGPE, como órgano superior de coordinación de los colegios, representa a 67 colegios de procuradores) y los segundos como asociaciones que representan a los diferentes procuradores colegiados en cada uno de ellos.
- (265) Como se desarrollará en el apartado 5.4.2.1.2, a efectos de la infracción por el CGPE de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en la decisión o recomendación colectiva relativa a los honorarios a percibir por los colegios de procuradores por su intervención como entidades especializadas a través del Portal, el CGPE ostenta la condición de **asociación de empresas**.
- (266) En relación con la infracción del artículo 3 de la LDC, consistente en la publicitación de los servicios de entidad especializada a través del Portal como servicios públicos o prestados por entidades públicas (y, por tanto, como servicios dotados de mayores garantías que los de otros operadores), el CGPE estaría actuando igualmente en calidad de **asociación de empresas**: las distintas actuaciones controvertidas imputadas -ver apartado 4.8.2- hacen referencia no solo a la actuación del propio CGPE como entidad especializada, sino de todos los colegios de procuradores que utilizasen el Portal. Además, la comunicación con fines publicitarios por el CGPE de los servicios prestados por los colegios de procuradores como entidades especializadas se fundamenta en lo dispuesto en la cláusula cuarta (apartado a) de los convenios de colaboración suscritos con ellos²⁴¹. Puesto que la redacción y aprobación del modelo de convenio a suscribir con los colegios de procuradores correspondió al Comité Ejecutivo del CGPE²⁴² -ver párrafo 78-, este constituye la expresión de su voluntad como órgano representativo de los colegios de procuradores y, por tanto, tendría un origen colectivo.

²⁴¹ La cláusula 4.a del convenio de colaboración entre el CGPE y los colegios de procuradores reserva al CGPE la utilización de “*los medios necesarios de comunicación y publicidad para el conocimiento y existencia del portal de subastas electrónico*”. Folio 12.315.

²⁴² Folio 668.

5.4.2. Infracción de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE

- (267) A continuación, se analiza si la conducta realizada por el CGPE instrumentada a través de los documentos: (i) “Reglas y normas de subastas procuradores como entidad especializada en la realización de bienes”, (ii) “Términos y condiciones de uso de www.subastasprocuradores.com”; y (iii) de los convenios suscritos entre el CGPE y cada colegio de procuradores constituye una decisión o recomendación colectiva de precios contraria a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE.
- (268) El artículo 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 y, en particular, los que consistan en: a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio”*.
- (269) Por su parte, el artículo 101 del TFUE señala que *“serán incompatibles con el mercado interior y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior y, en particular, los que consistan en: a) fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción”*.
- (270) En este sentido, para que exista una infracción de los artículos 1 de la LDC y/o 101 del TFUE se requieren los siguientes elementos:
- Que los operadores que realizan las prácticas sean empresas en el sentido del derecho de la competencia.
 - Una forma de coordinación o colusión entre las partes.
 - Una restricción de la competencia, por objeto o efecto (y, en caso de ser una restricción por el efecto, que dicha restricción sea apreciable).
 - En el caso del artículo 101 del TFUE, las conductas investigadas han de afectar al comercio entre Estados miembros.
 - Que las partes no acrediten eficiencias que satisfagan los requisitos de los artículos 1.3 de la LDC o 101.3 del TFUE.

5.4.2.1. Decisión o recomendación colectiva

5.4.2.1.1. Principios y concepto de decisión de asociación de empresas y decisión o recomendación colectiva

- (271) Con carácter previo resulta necesario precisar que el hecho de que el artículo 101.1 del TFUE solo contenga el término “*decisiones*” mientras que el artículo 1 de la LDC comprende “*decisión o recomendación colectiva*” no tiene ningún efecto práctico, en la medida en que de acuerdo con la jurisprudencia²⁴³ no es necesario que las decisiones sean de obligado cumplimiento para sus miembros. Así, el TFUE se refiere a decisiones, que pueden ser vinculantes o no, mientras que la LDC se refiere a decisiones (cuando son vinculantes) o a recomendaciones colectivas (cuando no lo son)²⁴⁴.
- (272) También las resoluciones nacionales se han pronunciado acerca de la identidad entre las decisiones de asociaciones de empresas vinculantes o no vinculantes (en el ámbito de la UE) y las decisiones o recomendaciones colectivas (a nivel nacional), en los siguientes términos²⁴⁵:

“Es erróneo afirmar que el artículo 101.1 TFUE no tipifica las recomendaciones colectivas salvo que quede probado su seguimiento por los destinatarios, porque si bien ese precepto del Tratado no utiliza el término recomendación, es pacífico en la doctrina que las recomendaciones colectivas están incluidas en el tipo del artículo 101.1 TFUE como decisiones no vinculantes. Así se desprende también de la jurisprudencia y de la práctica de la Comisión, que han afirmado que la mera recomendación cae bajo la noción de decisión en cuanto sea “expresión de la voluntad de la asociación de coordinar el comportamiento de sus miembros en el mercado (STJUE de 29/11/1980; As. 209/78 y acumulados, FEDETAB, párr. 86; STJCE de 12/01/1987, As. 45/85 Verband der Sachversicherer, párr. 32; STJUE de 8/11/1983, As. 96/82 IAZ, párr. 21; Decisión 96/438/CE Fenex de 5/06/1996, párr. 47, y Decisión COMP/38.549, Bareme d’honoraires de l’Ordre des Architectes belges de 24/06/2004, párr. 10).

[...] Por tanto, acreditado que las decisiones no vinculantes –recomendaciones si se utiliza la nomenclatura nacional- sí están incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 101.1 TFUE, cuando son aptas para armonizar el comportamiento competitivo de los asociados, no existe discrepancia alguna entre el derecho nacional y el derecho comunitario, ni puede afirmarse que el Derecho nacional sea más restrictivo que el Derecho comunitario en este aspecto”.

²⁴³ Sentencia de 17 de octubre de 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren*, 8/72, [EU:C:1972:84](#). Véase también la [Decisión de la Comisión Europea, Ordre National des Pharmaciens en France \(ONP\), de 8 de diciembre de 2010, apartados 597-598](#); y

²⁴⁴ Ver sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de junio de 2003, Colegio Farmacéuticos Valencia, expte. 472/99, [ES:AN:2003:6903](#), F.D. sexto: “*Para que tal Circular constituya la conducta prohibida por el artículo 1 LDC no es necesario que se trate de una decisión obligatoria, porque el artículo 1 LDC no sanciona únicamente los acuerdos vinculantes para los asociados, sino también las recomendaciones colectivas con un carácter meramente orientativo*”.

²⁴⁵ Resolución de la CNMC de 7 de abril de 2016, [Asociación Española de Radiodifusión Comercial \(AERC\)](#), S/0518/14; y resolución de la CNC de 17 de mayo de 2010, [Almacenes Hierro](#), S/0106/08

- (273) Además, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, la distinción entre las diferentes modalidades de colusión responde a la necesidad de someter a las prohibiciones de estos preceptos diferentes formas de coordinación y colusión, sea cual sea la forma en la que se manifiesten, pudiendo constituir una misma infracción un conjunto de conductas que por separado se subsumen en una u otra categoría²⁴⁶. Lo relevante no es la distinción de forma precisa entre las diferentes categorías enunciadas en los artículos 1 LDC y 101 TFUE, sino la distinción entre comportamiento colusorio y no colusorio²⁴⁷. La razón es que el funcionamiento competitivo del mercado exige que cada operador decida su comportamiento y tome sus decisiones de manera independiente, pues al tomarse estas de manera concertada se limita esa independencia en la toma de decisiones.
- (274) El concepto de decisión de una asociación de empresas se parte de la contraposición con otras formas de acuerdo que realizó el Abogado General Mayras en el asunto C-8/72:
- “En lugar de consistir en que las empresas se vinculen jurídicamente a través de un acuerdo negociado o en que se comporten, de hecho, de manera concertada, la práctica colusoria reviste aquí la forma de una decisión general, podría decirse «normativa», adoptada por una persona jurídica (asociación o sindicato) que agrupa a productores o a comerciantes [...] al adherirse a la asociación, los agentes económicos, tanto si son personas físicas como si son personas jurídicas, aceptan sus estatutos y su disciplina, quedando vinculados por las decisiones que adopten por mayoría los órganos deliberantes o ejecutivos de la asociación”²⁴⁸*
- (275) Según el TJUE, constituye una decisión “*la recomendación, cualquiera que sea su naturaleza jurídica exacta, [que] constituye la expresión fiel de la voluntad de la parte [...] de coordinar el comportamiento de sus miembros en el mercado [...] de acuerdo con los términos de la recomendación*”²⁴⁹. Dicho de otro modo, la decisión “*expresa la voluntad de los representantes elegidos por los miembros*

²⁴⁶ Véase sentencia de 8 de julio de 1999, *Comisión/Anic Partecipazioni*, C-49/92, [EU:C:1999:356](#), apartados 112 a 114 y 132. Sentencias de la Audiencia Nacional de 25 y 26 de octubre y 15 y 28 de noviembre de 2012 y 4, 22, 24 y 31 de enero y 26 de febrero de 2013, en el ámbito del expte. [S/0226/10 Licitaciones Carreteras](#); de 1, 4, 5 y 25 de febrero de 2013, en relación con el expte. [S/0185/09 Bombas de fluidos](#) y sentencias del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2014, 8 y 17 de junio de 2015 y 14 de marzo de 2018 en relación con el expte. [S/0086/08 Peluquería Profesional](#).

²⁴⁷ Sentencia de 1 de febrero de 2011, [ES:TS:2011:370](#), fundamento de derecho segundo, en la cual el Tribunal Supremo restó importancia a la categorización concreta de la conducta infractora.

²⁴⁸ Ver conclusiones del Abogado General de fecha 17 de octubre de 1972 en el asunto C-8/72 - *Vereeniging van Cementhandelaren/Comisión* ([EU:C:1972:79](#)), página 7.

²⁴⁹ Véase sentencia de 27 de enero de 1987, *Verband der Sachversicherer / Kommission*, C-45/85, [EU:C:1987:34](#), apartado 32; y sentencia de 18 de julio de 2013 *Consiglio nazionale dei geologi and Autorità garante della concorrenza e del mercato*, C-136/12, [EU:C:2013:489](#), apartado 46.

de una profesión [con el objeto de que éstos] adopten un determinado comportamiento en el marco de su actividad económica”²⁵⁰.

- (276) De esta forma, por decisión de una asociación de empresas debe entenderse cualquier iniciativa, con independencia de su forma, que adopten los órganos decisorios de una asociación y que tenga por objeto o efecto influir en el comportamiento comercial de sus miembros.
- (277) Al término decisión se le ha dado un significado amplio para abarcar todas las actuaciones de una asociación que sirvan para coordinar la conducta o el comportamiento comercial de sus miembros en el mercado, habiéndose considerado decisiones elementos tan variados como, por ejemplo: (i) la constitución de una asociación comercial²⁵¹; (ii) los estatutos de una asociación²⁵²; (iii) un acuerdo llevado a cabo por una asociación; y/o (iv) una recomendación de comportamiento a los miembros de una asociación²⁵³.
- (278) Así, lo relevante para la prohibición, además del origen colectivo, es la aptitud de la recomendación para armonizar u homogeneizar el comportamiento competitivo de los asociados.
- (279) Por otro lado, para que las decisiones adoptadas en el seno de una asociación estén prohibidas no es necesario que sean de obligatorio cumplimiento para sus miembros²⁵⁴, que hayan sido aceptadas por unanimidad por sus miembros²⁵⁵, ni que sean seguidas por los asociados a los que se dirigen²⁵⁶. Dichos elementos pueden ser objeto de consideración a la hora de cuantificar la sanción a imponer, pero no afectan a la existencia del ilícito.

²⁵⁰ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros*, C-309/99, [EU:C:2002:98](#), apartado 64; Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2024, *Notarios Lituania*, C-128/21, [EU:C:2024:49](#), apartado 84.

²⁵¹ Decisión de la CE de 9 de julio de 1980 en el caso [IV/27.958 - National Sulphuric Acid Association](#).

²⁵² Decisión de la CE de 24 de julio de 2002 en el caso [COMP/29.373 — Visa International — Multilateral Interchange Fee](#).

²⁵³ Véase sentencia de 8 de noviembre de 1983, *IAZ v Commission*, C-96/82, [EU:C:1983:310](#).

²⁵⁴ Decisión de la Comisión Europea de 8 de diciembre de 2010, [ONP, caso 39.510](#), párrafos 597-598; sentencia de 17 de octubre de 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren v Commission*, 8/72, [EU:C:1972:84](#).

²⁵⁵ Decisión de la Comisión Europea de 19 de diciembre de 2007, [Mastercard, caso 34.579](#), párrafo 384.

²⁵⁶ Resolución de la CNMC de de 7 de abril de 2016, [Asociación Española de Radiodifusión Comercial](#) (AERC), S/0518/14; y resolución de la CNC de 17 de mayo de 2010, [Almacenes Hierro](#), S/0106/08.

- (280) En el ámbito nacional, tanto la Audiencia Nacional²⁵⁷ como el Tribunal Supremo²⁵⁸ se han pronunciado en diversas ocasiones sobre el concepto de decisiones y recomendaciones colectivas, afirmando que se trata de acuerdos adoptados por entidades u operadores económicos dirigidos a homogeneizar o armonizar conductas de los destinatarios en detrimento de la independencia de comportamiento, de la libertad y de la autonomía de actuación.
- (281) La CNMC también ha señalado que “la existencia de conductas de pauta común entre competidores en el seno de las asociaciones, ya sean mediante decisiones vinculantes o meras recomendaciones, deben ser analizadas bajo las normas de competencia, ya que este tipo de conductas tienen la aptitud para restringir la competencia. En este sentido, no es necesario que las recomendaciones o decisiones estén orientadas a la fijación de precios o al reparto del mercado, sino que basta con que las mismas determinen un comportamiento común anómalo entre competidores en el mercado, que de otra manera no se produciría y cuyo objeto puede ser de diversa índole, como pone de manifiesto la práctica de la Autoridad de Competencia en estos últimos años”²⁵⁹
- (282) La CNMC ha sancionado en varias de sus resoluciones este tipo de prácticas, destacando su especial gravedad, al considerar que²⁶⁰:

“Las decisiones o recomendaciones colectivas, [...] son prácticas colusorias prohibidas por el artículo 1 de la LDC equiparables a acuerdos horizontales entre competidores cuando limitan la independencia de las empresas que forman parte del ente asociativo al adoptar decisiones conjuntas y acordar un comportamiento común y homogéneo, que en un entorno normal de competencia no se produciría entre empresas competidoras. Se trata de acuerdos adoptados por instituciones formadas por operadores económicos, de carácter vinculante o únicamente orientativo, consideradas como si fueran acuerdos entre los asociados, ficción utilizada por la Ley para evitar que los socios puedan eludir sus responsabilidades colusorias por el procedimiento de trasladar la responsabilidad de la autoría formal al ente colectivo”.

²⁵⁷ Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de julio de 2021, Colegio de Abogados de Guadalajara-2, [ES:AN:2021:3507](#), que señala que “[l]a apreciación de si existe o no una recomendación colectiva prohibida es una cuestión eminentemente casuística, que exige apreciar en cada caso la conducta enjuiciada y comprobar si se emiten pautas de actuación tendentes a uniformar comportamientos de los destinatarios. en la que resulta determinante el contexto y las circunstancias concurrentes.”

²⁵⁸ Véase la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2006, Colegio Farmacéuticos Valencia, expediente 472/99, [ES:TS:2006:3378](#); y la sentencia del Tribunal Supremo de 19 octubre de 2018, Asociación de Transportistas Autónomos del Puerto de Bilbao, [ES:TS:2018:3622](#).

²⁵⁹ Resolución de la CNMC de 7 de abril de 2016, [Asociación Española de Radiodifusión Comercial \(AERC\)](#), S/0518/14, página 31, (sentencia firme de la [Audiencia Nacional](#)).

²⁶⁰ Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 8 de abril de 2000, [Colegio de Farmacéuticos de Valencia](#), expediente 472/99, párrafo 7 (confirmada por la [Audiencia Nacional](#) y el [Tribunal Supremo](#)); y resolución de la CNMC de de 7 de abril de 2016, [Asociación Española de Radiodifusión Comercial \(AERC\)](#), S/0518/14, páginas 30 y 31 (confirmada por la [Audiencia Nacional](#) y no recurrida ante el TS).

- (283) En conclusión, una decisión de una asociación de empresas o una decisión o recomendación colectiva sometidas a los artículos 101 TFUE y 1 LDC es cualquier iniciativa, con independencia de su forma (estatutos, circulares, etc.), que adopte una asociación (entendida, como se ha explicado previamente, en sentido amplio, englobando diversas entidades de carácter asociativo) y que tenga por objeto o efecto influir en el comportamiento comercial de sus miembros, limitando la independencia de las empresas que forman parte del ente asociativo y acordando un comportamiento común y homogéneo, con independencia de que sean de obligatorio cumplimiento, hayan sido aceptadas por unanimidad o sean seguidas o no por los asociados a los que se dirigen.
- (284) De esta manera, conforme a la jurisprudencia de la UE y nacional²⁶¹, para apreciar si una conducta constituye una decisión de una asociación de empresas han de analizarse los siguientes extremos:

- Si los sujetos que integran el ente asociativo emisor de la decisión son empresas a efectos del Derecho de la competencia.
- Si el ente asociativo emisor de la decisión debe calificarse como asociación de empresas en el sentido del artículo 101.1 del TFUE o, por el contrario, de autoridad pública.

En este sentido, el TJUE²⁶² estableció que no está sujeta a la aplicación de las normas sobre la competencia la actividad llevada a cabo por un ente asociativo (en este caso un colegio profesional) que, por su naturaleza, las normas que la regulan y su objeto, es ajena a la esfera de los intercambios económicos o se vincula al ejercicio de prerrogativas del poder público.

Existen diversos precedentes en los que el TJUE concluyó que determinados reglamentos adoptados por colegios profesionales constituían decisiones de asociaciones de empresas²⁶³.

- Si es un acto atribuible a la asociación, por constituir la expresión de alguno o algunos de sus órganos. El origen colectivo de la decisión o

²⁶¹ Sentencia de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros*, C-309/99, [EU:C:2002:98](#); y sentencia de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, [EU:C:2013:127](#). Véase asimismo la práctica decisional nacional: RCNC de 10 de septiembre de 2013, [Asociación Empresarial de Peritaje y Valoraciones Judiciales](#), S/0413/12 (confirmada mediante sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de marzo de 2015, [ES:AN:2015:704](#)); y RCNC de 3 de octubre de 2012, [Autores Literarios Medios Audiovisuales](#), S/0371/11.

²⁶² Sentencia de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, [EU:C:2013:127](#), apartado 40.

²⁶³ Sentencia de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros*, C-309/99, [EU:C:2002:98](#). Sentencia de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, [EU:C:2013:127](#). Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2024, [ES:TS:2024:3039](#), FF.DD. cuarto y octavo.

recomendación, en la medida en que exprese la voluntad de los representantes elegidos por los miembros de una profesión.

5.4.2.1.2. Aplicación a este caso

- (285) Por las razones que se han explicado, los procuradores a nivel individual (que son representados por los colegios de procuradores) y los diferentes colegios de procuradores (que son representados por el CGPE) son empresas a efectos del Derecho de la competencia, por lo que se cumple la primera condición (i.e. que los sujetos que integran el ente asociativo emisor de la decisión sean empresas a efectos del Derecho de la competencia).
- (286) Se considera que el CGPE es una asociación, por lo que se cumple la segunda condición (i.e. que el ente asociativo emisor de la decisión debe calificarse como asociación de empresas en el sentido del artículo 101.1 del TFUE).
- (287) Pues bien, al intervenir como entidad especializada, el CGPE no actúa como entidad de derecho público o realizando actividades vinculadas al ejercicio de prerrogativas del poder público, sino que lo hace como operador privado (y lo mismo, en su caso, los colegios de procuradores). Así, al desarrollar las conductas en cuestión, instrumentadas a través de: (i) las *“Reglas y normas de subastas procuradores como entidad especializada en la realización de bienes”*; (ii) los *“Términos y condiciones de uso de www.subastasprocuradores.com”*; y (iii) de los Convenios suscritos entre el CGPE y cada colegio de procuradores, tanto el CGPE como, en su caso, los colegios de procuradores, están actuando al margen de sus potestades administrativas y realizando intercambios económicos.
- (288) Por ello, atendiendo a la naturaleza de las conductas desarrolladas, las normas que las regulan y el objeto de las mismas, la elaboración por el CGPE de las Reglas y de los Términos y condiciones de uso de su Portal, así como la firma de los convenios con los distintos colegios, no están vinculadas al ejercicio de prerrogativas de poder público, sino que se enmarcan en la esfera de los intercambios económicos, por lo que las conductas en cuestión llevadas a cabo por el CGPE y, en su caso, los colegios de procuradores, están sujetas a la aplicación de las normas de competencia.
- (289) Por último, las Reglas, los Términos y condiciones de uso de la Plataforma y los convenios de adhesión suscritos con los colegios de procuradores expresan la voluntad del CGPE como ente corporativo superior de los procuradores de los tribunales a efectos representativos, consultivos, de coordinación y de dirección de los distintos colegios de procuradores. Por lo tanto, son la expresión de los órganos de la asociación y, por ende, de la voluntad mayoritaria de los representantes elegidos por los miembros de la procura.

- (290) Según lo manifestado por el CGPE²⁶⁴, su Comité Ejecutivo fue el órgano implicado en la creación de la Plataforma. Su composición y funciones han sido detalladas en los párrafos (49) y (50). Es un órgano colegiado del CGPE, cuyos miembros tienen carácter electivo, responsable de ejecutar las decisiones del Pleno y de la Comisión Permanente del CGPE y de las competencias que estos le encomienden y, por lo tanto, de expresar la voluntad del CGPE en estos ámbitos.
- (291) De acuerdo con lo referido en el apartado 4.6.1, las Reglas fueron aprobadas por el Comité Ejecutivo del CGPE, en sesiones de 13 de mayo de 2016²⁶⁵ y 20 de diciembre del mismo año²⁶⁶.
- (292) Por otro lado, los Términos y condiciones de la Plataforma están publicadas en el dominio www.subastasprocuradores.com desde el lanzamiento de la Plataforma. Este dominio pertenece al CGPE²⁶⁷ y es el encargado de la dirección y supervisión del proyecto de puesta en marcha de la Plataforma, habiéndose reservado las facultades relativas a la elaboración de normas, reglas y uso de la marca subastas procuradores y su modificación²⁶⁸.
- (293) La elaboración del modelo de convenio de colaboración a suscribir con los distintos colegios de procuradores fue tratada en un Pleno ordinario del CGPE el 16 de diciembre de 2016, cuyo orden del día incluía la *“presentación del protocolo y, en su caso, acuerdo de los convenios a firmar por los Colegios de Procuradores con el Consejo General, en materia de subastas”*²⁶⁹.
- (294) Tras ello, el 20 de diciembre de 2016, el Comité Ejecutivo del CGPE aprobó el convenio de colaboración a suscribir con los colegios de procuradores para articular la realización de bienes y derechos por estos a través del Portal del CGPE²⁷⁰.
- (295) Por ello, los distintos documentos en virtud de los cuales el CGPE articuló las conductas analizadas (i.e. las Reglas, los Términos y condiciones y el Convenio de colaboración con los colegios de procuradores) fueron elaborados por los órganos del CGPE y, constituyen expresión de su voluntad como órgano representativo.

²⁶⁴ Respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022, pregunta 2, folio 8.662 versión no confidencial.

²⁶⁵ Anexo 15 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022, folio 530 versión no confidencial.

²⁶⁶ Anexo 19 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022, folio 560 versión no confidencial.

²⁶⁷ Anexo 87 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022-Convenio de colaboración entre el CGPE y ATLANTIA. Folio 17.214 versión no confidencial.

²⁶⁸ Cláusula Primera del Convenio suscrito entre el CGPE y ATLANTIA con fecha 25 de febrero de 2020. Folio 17.218 versión no confidencial.

²⁶⁹ Respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022, pregunta 2, folio 8.662 versión no confidencial; y Anexo 18 a dicha respuesta, folio 558 versión no confidencial.

²⁷⁰ Anexo 19 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022, folio 560 versión no confidencial.

5.4.2.2. Restricción de la competencia

5.4.2.2.1. Principios

- (296) El artículo 1 de la LDC y el artículo 101 del TFUE prohíben determinadas conductas que tienen por objeto o efecto impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado.
- (297) Resoluciones nacionales previas han señalado que para determinar si una decisión o recomendación colectiva es contraria al artículo 101 del TFUE y/o al artículo 1 de la LDC debe atenderse a²⁷¹: (i) su contenido; (ii) la difusión de que ha sido objeto; y (iii) quién la realiza.
- (298) No es necesario examinar los efectos restrictivos de la competencia derivados del mismo cuando esté acreditado su objeto contrario a ella²⁷².
- (299) De la jurisprudencia del TJUE se desprende que el concepto de restricción por el objeto debe interpretarse de manera restrictiva en el sentido de que solo puede aplicarse a ciertos tipos de coordinación entre empresas que revelen un grado de nocividad para la competencia suficiente como para ser calificados de restricción por objeto, ya que, por su propia naturaleza, resultan perjudiciales para el buen funcionamiento del juego de la competencia²⁷³.
- (300) Para apreciar si un acuerdo tiene un *grado de nocividad* para la competencia *suficiente* para ser considerado una restricción de la competencia por objeto debe atenderse: (i) al contenido de sus disposiciones, (ii) a los objetivos que pretende alcanzar y (iii) al contexto económico y jurídico en el que se inscribe²⁷⁴.
- (301) Además, si bien la intención de las partes no constituye un factor necesario para determinar el carácter restrictivo de un acuerdo entre empresas, nada impide que las autoridades de la competencia o los tribunales nacionales y de la Unión la tengan en cuenta²⁷⁵.

²⁷¹ RCNC de 10 de septiembre de 2013, [Asociación Empresarial de Peritaje y Valoraciones Judiciales](#), S/0413/12 (confirmada mediante sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de marzo de 2015, [ES:AN:2015:704](#)); y RCNC de 3 de octubre de 2012, [Autores Literarios Medios Audiovisuales](#), S/0371/11.

²⁷² Sentencia de 26 de noviembre de 2015, Maxima Latvija, C-345/14, [EU:C:2015:784](#), apartados 16 y 17; y Sentencia de 20 de enero de 2016, Toshiba Corporation/Comisión, C-373/14, [EU:C:2016:26](#), apartados 24 y 25.

²⁷³ Sentencia de 30 de enero de 2020 *Generics (UK) y otros*, C-307/18, [EU:C:2020:52](#), par 67. Sentencia de 11 de septiembre de 2014, *MasterCard y otros/Comisión*, C-382/12, [EU:C:2014:2201](#) apartados 184 y 185; Sentencia de 20 de enero de 2016, *Toshiba Corporation/Comisión*, C-373/14, [EU:C:2016:26](#), apartado 26.

²⁷⁴ Sentencia de 2 de abril de 2020, *Budapest Bank*, C-288/18, [EU:C:2020:265](#), apartado 51 y jurisprudencia citada.

²⁷⁵ Sentencia de 2 de abril de 2020, *Budapest Bank*, C-288/18, [EU:C:2020:265](#), apartado 53 y jurisprudencia citada.

- (302) En línea con la práctica jurisprudencial citada, para determinar si existe una restricción por objeto de la competencia, **en un primer paso**, se analizarán el contenido de las disposiciones del acuerdo y sus objetivos, para tratar de determinar si la conducta en cuestión está comprendida en la categoría de acuerdos cuyo carácter perjudicial está comúnmente aceptado con base en la experiencia o la normativa, como sucede en el articulado de algunos Reglamentos de exención por categoría.
- (303) **En un segundo paso**, se analizará el contexto jurídico y económico en que se aplica el acuerdo para determinar si se dan circunstancias jurídicas o de hecho que permitan concluir si la conducta es concretamente apta para restringir la competencia. En este sentido, de acuerdo con la jurisprudencia, dicho análisis “*puede limitarse a lo que se manifieste estrictamente necesario para concluir que existe una restricción de la competencia por el objeto*”²⁷⁶.
- (304) Se debe tener en cuenta que no se exige en modo alguno que el mismo tipo de acuerdos haya sido ya sancionado por la CE (o por la autoridad de competencia correspondiente) para que estos puedan considerarse restrictivos de la competencia por objeto²⁷⁷.
- (305) En relación con el contenido, la lista de los tipos de acuerdos previstos en los artículos 1 LDC y 101.1 TFUE recoge ejemplos de conductas prohibidas, aunque dicha lista no es exhaustiva.
- (306) En este sentido, el artículo 1.1.a) de la LDC establece que se prohíbe “[l]a fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio” y, de modo similar, el artículo 101.1.a) del TFUE prohíbe “fijar directa o indirectamente los precios de compra o de venta u otras condiciones de transacción”.
- (307) El TJUE ha concluido que una recomendación de precio, cualquiera que sea su naturaleza jurídica exacta, puede considerarse una decisión en el sentido del artículo 101 TFUE²⁷⁸.
- (308) El Tribunal de Justicia determinó que el establecimiento de precios, incluso indicativos, por una asociación de vendedores de cemento constituye una recomendación colectiva de precios y es contrario a las normas de competencia²⁷⁹:

²⁷⁶ Sentencia de 20 de enero de 2016, *Toshiba Corporation/Comisión*, C-373/14, [EU:C:2016:26](#), apartado 29.

²⁷⁷ Sentencia de 25 de marzo de 2021, *Lundbeck*, C-591/16, [EU:C:2021:243](#), apartado 130.

²⁷⁸ Sentencia del TJUE de 19 de enero de 2024, *Notarios Lituania*, C-128/21, [EU:C:2024:49](#), apartado 85.

²⁷⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de octubre de 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren v Commission*, 8/72, [EU:C:1972:84](#), apartados 19-21.

“Que si un régimen de precios de venta impuestos es manifiestamente contrario a la referida disposición, el régimen de «precios indicativos» también lo es (...) “que, efectivamente, no se puede suponer que las cláusulas de la práctica colusoria relativas a la fijación de «precios indicativos» carezcan por completo de utilidad (...) que, en efecto, la fijación de un precio, aunque sea meramente indicativo, afecta al juego de la competencia por cuanto permite que todos los participantes en dicha práctica colusoria prevean con un grado razonable de fiabilidad cuál será la política de precios que aplicarán sus competidores”.

- (309) Además, el Tribunal de Justicia rechazó las alegaciones de la asociación sobre que se “dejaba prácticamente intacta la libertad de cada uno de ellos para determinar sus precios con arreglo a las circunstancias de cada contrato individual” al tratarse de precios indicativos²⁸⁰.
- (310) Por su parte, la CNMC ha sancionado en varias de sus resoluciones este tipo de prácticas, destacando su especial gravedad, “cuando desde asociaciones, agrupaciones o colectivos diversos se transmiten pautas de homogeneización de comportamientos, y no digamos precios y condiciones comerciales, se está vulnerando gravemente ese principio de independencia de comportamiento que resulta imprescindible para actuar con eficacia competitiva en los mercados por parte de todos y cada uno de los operadores económicos. Transmitiendo señales corporativas se intenta, y de hecho se consigue siempre, en mayor o menor medida, coartar de alguna forma la libertad personal de comportamiento económico de los agentes individuales restringiendo en definitiva los derechos exclusivos de libre disposición sobre lo propio en que consiste la propiedad”²⁸¹.
- (311) En la Guía para Asociaciones Empresariales publicada por la extinta CNC en diciembre de 2009, se hace especial incidencia en que, con carácter general, las recomendaciones de precios, con independencia de su carácter obligatorio para los asociados, proporcionan unas orientaciones de comportamiento que son aptas para eliminar o reducir la autonomía con la que, en un sistema competitivo, todo operador económico debe fijar su política comercial.
- (312) La CNC²⁸² consideró también que la inclusión en los reglamentos de una asociación deportiva de un límite al precio de venta (i.e. un precio máximo)²⁸³ constituía una práctica o recomendación prohibida y, por tanto, una infracción de las normas de competencia.

²⁸⁰ Sentencia de 17 de octubre de 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren v Commission*, 8/72, [EU:C:1972:84](#), apartado 16.

²⁸¹ Resolución de la CNMC de 7 de abril de 2016, [Asociación Española de Radiodifusión Comercial \(AERC\)](#), S/0518/14, por referencia a la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 19 de enero de 2000, *Expertos Inmobiliarios 3*, expte. 453/99.

²⁸² Resolución de la CNC de 29 de diciembre de 2008, [PATINES A VELA](#), expediente 640/08.

²⁸³ En concreto se establecía que “el fabricante deberá ofrecer el producto a un precio que no signifique un encarecimiento respecto a los productos ya existentes en el mercado” (ver hecho 5 de la resolución).

- (313) Por otro lado, en el ya mencionado caso Asociación Empresarial de Peritaje y Valoraciones Judiciales la CNC consideró que la recomendación adoptada por la asociación AEPVJ sobre los criterios orientativos para fijar los honorarios profesionales de la actividad pericial, así como su difusión mediante la página web de la entidad, constituía una restricción por objeto de la competencia²⁸⁴.
- (314) Por su parte, el Tribunal Supremo ha confirmado que el establecimiento de baremos orientativos de honorarios de los distintos servicios profesionales por parte de colegios profesionales constituye una recomendación colectiva de precios prohibida, por representar un elemento disuasorio de la libre competencia, ya que tienden a homogeneizar los honorarios cobrados por los letrados²⁸⁵.
- (315) Respecto a los precios máximos, la Comisión Europea consideró que la fijación de un precio máximo u orientativo es susceptible de infringir lo dispuesto en el artículo 101 del TFUE dado que *“los precios recomendados, al igual que los fijos, pueden tener un importante efecto negativo sobre la competencia. En primer lugar, los precios recomendados pueden facilitar la coordinación de precios entre prestadores de servicios. En segundo lugar, pueden inducir a error a los consumidores en cuanto a los niveles de precios razonables”*²⁸⁶.
- (316) **En relación con los objetivos**, el TJUE “ya ha declarado que el hecho de que se considere que una medida persigue un objetivo legítimo no excluye que, habida cuenta de la existencia de otro objetivo perseguido por ella y que deba estimarse ilegal, teniendo en cuenta asimismo el contenido de las disposiciones de esa medida y el contexto en el que se inscribe, pueda considerarse que dicha medida tiene un objeto restrictivo de la competencia”²⁸⁷.
- (317) **En cuanto al contexto jurídico y económico**, resoluciones nacionales previas²⁸⁸ y la jurisprudencia²⁸⁹ han destacado la especial gravedad que reviste

²⁸⁴ Confirmado mediante sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de marzo de 2015, [ES:AN:2015:704](#).

²⁸⁵ Ver sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 2023, Colegio de Abogados de Zaragoza, [ES:TS:2023:3747](#), F.D. Quinto (que confirma la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón de 2 de diciembre de 2019, [Colegio de Abogados Zaragoza](#), 5/2019-); y sentencia del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 2022, [ES:TS:2022:4846](#) (que confirma la resolución del Consejo de la CNMC de 15 de septiembre de 2016, [Honorarios Profesionales ICAM](#), SAMAD/09/2013 I).

²⁸⁶ [Comunicación 9 de febrero de 2004: Informe sobre la competencia en los servicios profesionales](#), par. 37.

²⁸⁷ Sentencia de 11 de septiembre de 2014, CB/Comisión, C-67/13 P, [EU:C:2014:2204](#), y Sentencia de 2 de abril de 2020, *Budapest Bank*, C-228/18, [EU:C:2020:265](#), apartado 52.

²⁸⁸ Expte. [S/0198/09- ANCCE](#); Expte. [453/99-Expertos Inmobiliarios 3](#); Expte. [S/0064/08 Asociación Española Veterinarios Especialistas Équidos](#); Expte. [524/01, Fabricantes de hormas](#).

²⁸⁹ La Audiencia Nacional ha considerado la especial posición de una asociación como un elemento para determinar la aptitud de una conducta para restringir la competencia en su sentencia de 10 de noviembre de 2011 ([ES:AN:2011:5111](#)), que estima parcialmente el recurso

la adopción de decisiones o la realización de recomendaciones colectivas cuando estas se producen en el seno de una asociación empresarial y, especialmente, en colegios profesionales²⁹⁰.

- (318) También el Informe de la CNC sobre los Colegios Profesionales (emitido tras la transposición de la Directiva de Servicios de 2012) se pronunció acerca de la gravedad de la fijación de precios mínimos, fijos o máximos por entes asociativos como los colegios profesionales, indicando expresamente que:

“La actuación de los Colegios Profesionales ha propiciado o amparado en numerosas ocasiones restricciones a la libre fijación de precios. Ejemplos de tales restricciones son el establecimiento de precios fijos, mínimos o máximos, los baremos orientativos de honorarios o las restricciones a la capacidad de aplicar descuentos”.

“La fijación de honorarios es una de las prácticas más dañinas de la competencia, puesto que limita la capacidad de los profesionales de utilizar el precio como herramienta de diferenciación y competencia. Los honorarios fijos o mínimos, junto a la restricción de la oferta, llevan a que los precios se sitúen por encima de lo que resultaría de la libertad de oferta y demanda, con el consiguiente perjuicio para consumidores. Los baremos orientativos de honorarios y los honorarios máximos, aunque puedan no ser vinculantes, favorecen el alineamiento de tarifas [...]”.

- (319) Además, la jurisprudencia nacional también ha estimado que la publicación de los baremos de precios en la web de asociaciones revestía especial gravedad, puesto que no solo suponía el acceso a la recomendación colectiva de los miembros de la asociación, sino que, al publicarse en una página de acceso público a la que podían acceder otros competidores, tenía aptitud para homogeneizar el precio en el mercado afectado, en la medida en que reducen la incertidumbre sobre el comportamiento entre competidores²⁹¹.

- (320) Teniendo en cuenta todos los elementos referidos, la **especial nocividad de las prácticas** ha llevado a que numerosas decisiones nacionales y europeos hayan

contra la decisión S/0053/08 - [FEDERACION ESPAÑOLA INDUSTRIAS DE LA ALIMENTACION Y BEBIDAS FIAB/CEOPAN](#) (solo en lo relativo al importe de la multa): *“La recomendación, atendiendo a los entes del que procedía, revestía la aptitud suficiente para provocar la unificación en el comportamiento”.*

²⁹⁰ Ver Expte. S/DC/0560/15 - [COLEGIO ABOGADOS GUADALAJARA 2](#); Expte. SACAN/31/2013 - [HONORARIOS PROFESIONALES COLEGIO ABOGADOS LAS PALMAS](#); y Expte. SAMAD/09/2013 I - [HONORARIOS PROFESIONALES ICAM](#); todos confirmados por el Tribunal Supremo.

²⁹¹ Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de marzo de 2015, Asociación Empresarial de Peritaje y Valoraciones Judiciales, S/0413/12, [ES:AN:2015:704](#): *“[e]n cuanto a los efectos de la conducta sobre la libre competencia, es evidente que una recomendación colectiva que ha obtenido publicidad a través de la página web de la entidad actora, tiene aptitud para distorsionar la libre competencia, en la medida en que reduce la incertidumbre respecto de los precios y facilita el desarrollo de conductas conscientemente paralelas en el aspecto de la recomendación”.* Y añade: *“[n]o podemos calificar el comportamiento como conducta de menor importancia, ya que la recomendación, si bien adoptada por una asociación, desplegó sus efectos potenciales sobre todo el colectivo profesional al recibir publicidad en la página web, por lo que la aptitud para distorsionar la competencia, excedía a los miembros de la asociación”.*

considerado que conductas muy similares a la efectuada por el CGPE constituyen una restricción por objeto del derecho de la competencia²⁹².

(321) El Tribunal Supremo, también ha establecido que²⁹³:

“Los acuerdos de [...] fijación de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio [...] tienen por objeto restringir la competencia y por tanto sin entrar a valorar cuales fueron los efectos sobre la misma, constituyen acuerdos prohibidos a los efectos del artículo 1 de la Ley 16/1989”; y “Estos [...] acuerdos [...] de fijación de precios, tienen por objeto, restringir la competencia, y sin necesidad de ninguna acreditación sobre sus efectos, según hemos razonado anteriormente, deben considerarse acuerdos anticompetitivos prohibidos por el artículo 1 LDC”.

(322) Lo mismo ha indicado en reiteradas ocasiones el TJUE²⁹⁴:

“para calificar tal práctica de «restricción por el objeto» únicamente debe demostrarse que tiene un grado suficiente de nocividad para la competencia, atendiendo al contenido de sus estipulaciones, a los objetivos que se propone alcanzar y al contexto económico y jurídico en el que se integra, sin que la Comisión esté obligada, por tanto, a examinar sus efectos”.

(323) De no acreditarse que se trata de una restricción por objeto sería necesario examinar los efectos de la conducta en cuestión a fin de probar que el juego de la competencia ha resultado, de hecho, bien impedido, bien restringido o falseado de manera sensible²⁹⁵. Ahora bien, ni el art. 1 LDC ni el art. 101 TFUE limitan dicha apreciación únicamente a los efectos reales, puesto que también deben tenerse en cuenta los efectos potenciales de la decisión de que se trate sobre la competencia dentro del mercado interior²⁹⁶.

²⁹² Resolución de la CNC de 17 de mayo de 2011, [ANCCE](#), S/0198/09-recurrida ante la AN, que inadmitió el recurso-. RCNC de 10 de septiembre de 2013, [Asociación Empresarial de Peritaje y Valoraciones Judiciales](#), S/0413/12. Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de marzo de 2015, ASOCIACIÓN EMPRESARIAL DE PERITAJE Y VALORACIONES JUDICIALES, S/0413/12, [ES:AN:2015:704](#). Ver Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de noviembre de 2011, FEDERACION ESPAÑOLA INDUSTRIAS DE LA ALIMENTACION Y BEBIDAS FIAB/CEOPAN, S/0053/08, [ES:AN:2011:5111](#), F.D. Tercero. Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de julio de 2021, COLEGIO DE ABOGADOS DE GUADALAJARA 2, S/CD/0560/15, [ES:AN:2021:3507](#); Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de mayo de 2006, Empresas Cárnicas, Expte. 556/03, [ES:AN:2006:2681](#); Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de septiembre de 2021, Costas Bankia, S/DC/0587/16, [ES:AN:2021:3946](#), que confirma la sanción impuesta por la CNMC al Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja. Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2018, Tecniberia y Colegio de Ingenieros de Caminos, S/0356/11, [ES:TS:2018:3398](#), F.D. Décimosegundo.

²⁹³ Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2014, Cajas Vascas y Navarra, expte. 617/06, [ES:TS:2014:1526](#), F.D. Tercero.

²⁹⁴ Por todas, sentencia de 25 de marzo de 2021, *Lundbeck*, C-591/16, [EU:C:2021:243](#), par 141.

²⁹⁵ Sentencia de 30 de enero de 2020 *Generics (UK) y otros*, C-307/18, [EU:C:2020:52](#), par 66.

²⁹⁶ Sentencia de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, [EU:C:2013:127](#), apartado 71.

5.4.2.2.2. Aplicación a este caso

5.4.2.2.2.1. Contenido

- (324) Respecto al contenido, a través de las Reglas, de los Términos y condiciones de uso de *www.subastasprocuradores.com* y de los convenios firmados con los diferentes colegios de procuradores, el CGPE estableció en unos casos unas comisiones calificadas como máximas y, en otros casos, unas mínimas o fijas, que debía pagar el adjudicatario a la entidad especializada interviniente (colegio de procuradores o CGPE) por la prestación de los servicios de intermediación en la realización extrajudicial de bienes a través de la Plataforma.
- (325) Al establecer estas comisiones, el CGPE no señala unos criterios objetivos que puedan servir a los colegios de procuradores para fijar sus honorarios, como podrían ser el tiempo dedicado, las labores complementarias a realizar (visitas, tasación de bienes, etc.), la complejidad del asunto, la recuperación de costes, etc. Es más, como se explica en el párrafo (172), el propio CGPE ha reconocido que la fijación de las comisiones no responde a la realización de un estudio económico, sino a la mera experiencia previa y al análisis de los precios de sus competidores.
- (326) De acuerdo con las Reglas en su versión inicial de 13 de mayo de 2016 (véase hecho 4.6.1): *salvo pacto en contrario*, la comisión para la entidad especializada por su intervención en las subastas ascendía **al 4% del precio de adjudicación**, en el caso de bienes inmuebles, y **entre un 5% y un 15% en el de bienes muebles**.
- (327) En la última versión de las Reglas, de 20 de diciembre de 2016, consta que salvo pacto en contrario: (i) para la **subasta** de bienes **inmuebles** “**la comisión que se establece para la entidad especializada por su intervención en la realización de los bienes será, del 5% como máximo sobre el precio de adjudicación de los bienes**”; y (ii) para la **subasta** de bienes **muebles** “**la comisión que se establece para la entidad especializada por su intervención en la realización del lote oscilará entre un 5% y un 15% sobre el precio de adjudicación**”. (véase hecho 4.6.1)
- (328) Por su parte, los Términos y condiciones de uso del Portal establecen, en relación con la venta directa, que “en caso de que el usuario finalmente formalice con el propietario la venta del activo, deberá abonar una **comisión** de gestión a favor del CGPE, que ascenderá, tratándose de bienes **inmuebles**, al **4%** del precio de venta, y tratándose de bienes **muebles**, al **15%** del **precio de venta**” (véase hecho 4.6.2)
- (329) De este modo, los Términos y condiciones de uso del Portal establecen unas **comisiones/precios fijos** a cobrar por el servicio de **venta directa**.

- (330) Por último, los convenios suscritos con los colegios de procuradores establecen (véase hecho 4.6.3): (i) por un lado “[q]ue mediante el presente convenio el [Colegio de Procuradores] se adhiere a las normas y usos de la marca subastas procuradores prevista en el correspondiente reglamento de funcionamiento y demás reglas establecidas por el [CGPE]”; y (ii) por otro lado, que (salvo pacto expreso con el promotor del encargo o mediante acuerdo o convenio por la gestión) “los honorarios totales que abonará el obligado al pago de los mismos por la realización de los bienes son los siguientes”: a) “por la gestión de **venta y/o subasta** de bienes inmuebles **el 5% como máximo** del valor de la oferta/remate/adjudicación”; y b) “por la gestión de **venta y/o subasta** de bienes muebles; **como máximo el 15%** del valor de la oferta/remate/adjudicación”.
- (331) Así, mediante la firma de los respectivos convenios: (i) el CGPE se aseguraba de que los colegios de procuradores (y, por tanto, los procuradores colegiados en los mismos) se adherían tanto a las Reglas como a los Términos y condiciones de uso del Portal garantizando su vigencia y respeto; y (ii) establecía una **comisión/precio máximo** a cobrar por el servicio de subasta y/o venta directa.
- (332) Las comisiones o precios establecidos en los convenios de adhesión son compatibles con los establecidos en las Reglas y en los Términos y condiciones de uso del Portal, en la medida en que establecen unos topes máximos que coinciden (en el caso de la subasta) o no contradicen (en el caso de la venta directa) los establecidos en dichos documentos.
- (333) Se incluye a continuación un resumen de las comisiones establecidas por el CGPE en los distintos documentos mencionados:

		Reglas y normas		Términos Web	Convenios CGPE-Colegios
		13/05/2016	20/12/2016		
Subasta	Inmuebles	= 4%	≤ 5%	N/A	≤ 5%
	Muebles	[5-15%]	[5-15%]		≤ 15%
Venta directa	Inmuebles	N/A	N/A	= 4%	≤ 5%
	Muebles			= 15%	≤ 15%

Fuente: elaboración propia con base en los mencionados documentos

- (334) En síntesis, a través de estos documentos, el CGPE ha establecido unos precios máximos, mínimos o fijos que, salvo pacto en contrario, debía pagar el adjudicatario a la entidad especializada interviniente (colegios de procuradores o CGPE) por la prestación de los servicios de intermediación en la realización extrajudicial de bienes a través del Portal.
- (335) La fijación por parte del CGPE de los porcentajes mínimos, fijos o máximos a percibir por los colegios de procuradores para cada tipo de bien subastado o

vendido a través de la Plataforma tiene la aptitud para homogeneizar la conducta de los distintos colegios de procuradores, de modo que estos no compitan entre sí y, especialmente con el propio CGPE, en un parámetro de competencia esencial, el precio, limitando su independencia en la determinación libre, autónoma e independiente de este.

- (336) Con esta conducta se suprime el incentivo de los colegios de procuradores para fijar el precio a percibir por su intervención en la venta o subasta extrajudicial electrónica de bienes y derechos en función de las características propias de cada caso. De este modo, la fijación de los porcentajes a percibir atendiendo exclusivamente a la naturaleza del bien (mueble o inmueble) y a la forma de realización (subasta o venta directa) excluye la consideración de factores esenciales, que son precisamente los que diferencian la realización por medio de entidad especializada de la realización a través del BOE: la dificultad o facilidad para encontrar un comprador a dichos bienes, la necesidad de efectuar una mayor o menor inversión en publicidad, la prestación de servicios adicionales como la visita e inspección de los bienes por los potenciales adquirentes, etc.
- (337) Como se ha indicado en el apartado 5.4.2.2.1, la inclusión de precios mínimos o fijos es especialmente gravosa desde el punto de vista de la competencia, dado que tiene por objeto incrementar el precio a satisfacer por los consumidores, que tendrían que hacer frente a un precio fijado artificialmente y superior al resultante de la confluencia entre oferta y demanda. Asimismo, conforme a la jurisprudencia referida, la determinación de un precio máximo también constituye una práctica contraria a los artículos 101 del TFUE y 1 de la LDC en la medida en que, como en el caso analizado, sirve como señalización de precios, permitiendo su homogeneización entre los asociados, normalmente al alza.
- (338) Adicionalmente, como señaló la Comisión Europea²⁹⁷, la publicación de precios recomendados de ciertos servicios puede inducir a error en cuanto a los niveles de precios razonables (ver párrafo (315)).
- (339) Por todo ello, el establecimiento por el CGPE de precios mínimos, fijos y máximos supone una conducta con aptitud para restringir la competencia entre los colegios de procuradores entre sí y respecto al CGPE en cuanto al precio de sus servicios de intermediación como entidades especializadas, homogeneizándolo y suprimiendo la autonomía de comportamiento de los colegios de procuradores para fijar los precios que exigen por sus servicios como entidad especializada.
- (340) Esta conducta encaja, por tanto, en el tipo de los artículos 1.1.a) de la LDC y 101.1.a) del TFUE al fijar de forma directa o indirecta el precio y condiciones de

²⁹⁷ Comunicación 9 de febrero de 2004: Informe sobre la competencia en los servicios profesionales.

los servicios de intermediación en la realización extrajudicial de bienes y derechos por medio de la Plataforma, por lo que su contenido es contrario a los mencionados artículos.

5.4.2.2.2. Objetivos

- (341) Las conductas descritas desarrolladas por el CGPE, tenían por objetivo homogeneizar el precio de la fuente de financiación alternativa para los procuradores que suponía la realización extrajudicial de bienes y así convertirse en la entidad especializada de referencia.
- (342) En 2018 la comisión de trabajo Subastas y Depósitos del CGPE constató este propósito al fijar los siguientes objetivos prioritarios²⁹⁸:
- *Consolidarnos como sistema complementario y alternativo a la subasta judicial en los procedimientos de ejecución.*
 - *Ser la entidad especializada de Derecho Público referente en materia mercantil, incluso siendo designados de oficio por los Juzgados de lo Mercantil.*
 - *Servir como fuente de financiación alternativa tanto a los Colegios de Procuradores como a los colegiados que aporten bienes que puedan ser realizados a través de subastasprocuradores.com”.*
- (343) Para ello, el 18 de octubre de 2018 el CGPE remitió a los colegios de procuradores una comunicación en la que les informaba de la intención del CGPE de incentivar a los procuradores a que trataran de conseguir la designación del CGPE o de los colegios de procuradores como entidad especializada, ya que, entre otras razones, *“dicho sistema proporciona un ingreso adicional a nuestro ejercicio profesional”*²⁹⁹.
- (344) Asimismo, en la comunicación enviada a los procuradores con el fin de incentivarles a la designación de los colegios de procuradores y el CGPE como entidades especializadas en la realización de bienes a través de la Plataforma, el CGPE señala la finalidad de *“obtener con ello la posibilidad de incorporar otro tipo de ingreso en un momento como este de especial dificultad para todos nosotros”*³⁰⁰.
- (345) Aunque para obtener estos ingresos adicionales no era necesario homogeneizar un elemento tan sensible como el precio (i.e. la comisión a cobrar). Con ello, incentivó una limitación en la competencia en precios entre entidades especializadas que aseguraba, además, unos niveles de ingresos. Fueran las recomendaciones seguidas o no, se conseguía indicar un determinado nivel de

²⁹⁸ Memoria Anual del CGPE. Año 2018. Folio 17.913.

²⁹⁹ Anexo 41 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio 706).

³⁰⁰ Folio 708, aportado por el CGPE el 14 de febrero de 2022 (anexo 42) y folio 1227 de la versión no confidencial del escrito de respuesta aportada por el CGPE el 17 de febrero de 2022, a requerimiento de la Dirección de Competencia.

precios, lo que tenía como objetivo coordinar o guiar las actuaciones de las entidades especializadas.

- (346) Por todo lo expuesto, en este caso, con independencia de la intención que tuviera el CGPE³⁰¹, nos encontramos ante una conducta que objetivamente tiene: (i) la finalidad de restringir la competencia en el mercado, ya que elimina la incertidumbre que provoca la competencia en la fijación de precios por la prestación de los servicios mencionados y (ii) la capacidad para unificar el comportamiento de los diferentes agentes que intervienen, suprimiendo la autonomía de comportamiento de estos profesionales para fijar los precios que exigen por sus servicios de intermediación.

5.4.2.2.3. Contexto jurídico y económico

- (347) Con respecto al sujeto que realiza la conducta, el CGPE es el ente corporativo superior de los colegios de procuradores, por lo que sus actuaciones tienen gran impacto en la actuación de estos.
- (348) Además, hay que tener en cuenta la mejor posición competitiva que ostentan los procuradores y, por ende, los colegios de procuradores y el CGPE, para la captación de clientes en comparación con otros operadores intervinientes en subastas extrajudiciales referidos en el hecho 4.11.
- (349) La mayoría de los activos enajenados extrajudicialmente a través del portal *www.subastasprocuradores.com* tienen su origen en procedimientos civiles, penales o concursales donde la intervención de procurador es, con carácter general, preceptiva. Estos clientes no siempre tendrán el grado de sofisticación necesario como para conocer todas sus opciones y, con carácter general, pueden confiar en lo que les recomiende su representante procesal.
- (350) Así, el CGPE (a través de los colegios de procuradores y los distintos procuradores) tiene la capacidad de influir en quienes deben solicitar que la ejecución extrajudicial la realice una entidad especializada, ya que participan a través de los distintos procuradores que integran los colegios en la vía judicial de la que proceden los bienes a subastar o vender, ostentando una posición de partida muy privilegiada a la hora de captar clientes para los colegios. Así lo ha reconocido el CGPE en diversas ocasiones (véase párrafo (201)), al señalar que *“[l]os procuradores participan como representantes de las partes judiciales, lo que sin duda es una garantía para quienes participan en las subastas”*.
- (351) Además, el CGPE goza de una especial posición institucional a la hora de alcanzar convenios con distintas instituciones públicas y privadas que son grandes usuarias de los servicios de subastas extrajudiciales, tales como

³⁰¹ Sentencia de 2 de abril de 2020, *Budapest Bank*, C-288/18, [EU:C:2020:265](#), apartado 53 y jurisprudencia citada.

administradores concursales, Juzgados y Tribunales, entidades financieras, fondos de inversión, etc (y más si se vale, como se verá infra en la sección 5.4.3, de la conducta anticompetitiva consistente en la publicitación de su plataforma como si estuviese dotada de “*garantías especiales de servicio público*”).

- (352) De hecho, durante años el CGPE fijó como actividades prioritarias para conseguir el crecimiento del Portal: (i) la presentación del Portal a operadores públicos con gran impacto en la designación de la entidad especializada (fundamentalmente, letrados de la Administración de Justicia y jueces); (ii) la presentación del Portal en foros especializados (especialmente, en Congresos en materia concursal e hipotecaria) -véase hecho 4.8.1-; y (iii) la suscripción de convenios con grandes tenedores de activos susceptibles de enajenación mediante el Portal -véase hecho 4.6.4-.
- (353) Adicionalmente, en el mercado de la enajenación extrajudicial en línea de bienes y derechos, el CGPE ostenta un peso muy relevante en el porcentaje total de subastas realizadas a través de plataformas en línea por entidades especializadas (véase hecho 4.11).
- (354) Con respecto a la difusión de las Reglas y de los Términos y condiciones de uso del Portal, su publicación en la página web del CGPE y en www.subastasprocuradores.com, respectivamente, reviste especial trascendencia. Ambas publicaciones son de acceso público y permiten el acceso no solo de los colegios de procuradores adheridos mediante convenio al Portal, sino de todos los colegios de procuradores y, en general, de cualquier competidor.
- (355) El propio CGPE recalcó la importancia de completar la escasa regulación legal respecto a la intervención como entidad especializada mediante el uso de las Reglas destacando que “*se encuentran a disposición de cualquier persona que acceda a www.subastasprocuradores.com para conocer su funcionamiento*”³⁰².
- (356) Por ello, los precios reflejados en ambos documentos tienen el potencial efecto de servir como señalización para unificar el comportamiento de otras entidades especializadas no adheridas a www.subastasprocuradores.com (otros colegios de procuradores distintos de los 49 adheridos al Portal, otras entidades especializadas y, en su caso, a otras personas especializadas), dado su carácter público y fácil accesibilidad.
- (357) También se ha explicado que el hecho de que las comisiones hayan estado publicadas en una web abierta, y que continúen estándolo en la fecha de elaboración de la PR, como lo estaban en la fecha de elaboración del PCH (véase hecho 4.2), tiene una especial incidencia en la competencia en el mercado, en la medida en que ello tiene un efecto de difusión que favorecía la

³⁰² Memoria anual del CGPE. Año 2020. Folio 18.256

orientación de precios no solo entre el CGPE, los colegios de procuradores (y, en su caso, los procuradores), sino de cualquier profesional del mercado que visitara dicha web, distorsionando, por tanto, uno de los factores más relevantes de la competencia en el mercado. Es preciso tener en cuenta que *subastasprocuradores.com* es un operador de gran relevancia en el mercado, especialmente en la realización de bienes inmuebles, que son a su vez los que más determinan la facturación en el mercado (véase hecho 0).

- (358) Por estas razones, dada la relevante posición del CGPE y la difusión dada a los precios mínimos, máximos y fijos, se considera que la conducta tiene especial aptitud para armonizar el comportamiento de las entidades que forman parte de dicho ente asociativo (i.e. los colegios de procuradores) y, además, en línea con lo señalado por la Comisión Europea³⁰³, dichos precios pueden inducir a error en cuanto a los niveles de precios razonables (ver párrafo (315)).

5.4.2.2.3.1. Alegaciones del CGPE sobre el contexto jurídico-económico

- (359) El CGPE, en sus alegaciones, señala que no ocupa una posición privilegiada frente a otras entidades especializadas porque el procurador “*no recomienda nada*” y no se ha acreditado la condición de suscriptores de cada uno de los procuradores³⁰⁴,
- (360) Todas las empresas compiten en igualdad de condiciones y tienen las mismas oportunidades, sin perjuicio de que el legislador o los juzgados de lo mercantil deseen tener al menos una propuesta de *subastasprocuradores*.
- (361) Desde que el CGPE puso en marcha el Portal, ninguna de las entidades especializadas que actúan en este mercado ha tenido motivo alguno para presentar reclamación judicial o extrajudicial contra el CGPE por el modo en que desarrolla su actividad en el mercado como entidad especializada.
- (362) Las demás entidades especializadas también han suscrito (o han intentado suscribir) convenios con grandes empresas (bancos, consultoras, etc).
- (363) La cuota de mercado del CGPE recogida en el PCH (apartados 4.10 y 4.11) no refleja la realidad, ya que el aumento de los ingresos de *subastasprocuradores* se debe a un único procedimiento en el que fue designada entidad especializada: el procedimiento de liquidación concursal de una de las mayores inmobiliarias de España con numerosos bienes inmuebles³⁰⁵. El CGPE considera que, al tratarse de una única designación como entidad especializada, el incremento en sus

³⁰³ Comunicación 9 de febrero de 2004: Informe sobre la competencia en los servicios profesionales.

³⁰⁴ Alegaciones del CGPE al pliego de concreción de hechos (folios 19.506 a 19.508 y 19.519) y a la PR (folios 22.826 y ss)

³⁰⁵ Procedimiento de liquidación de la masa activa de la entidad concursada REYAL URBIS.

ingresos “no incide en las cuotas de mercado”. Indica que la designación en un procedimiento de estas características es un hecho excepcional “de los que no ocurren casi nunca” y que, por tanto, sus resultados no pueden extrapolarse a otros ejercicios ni a cuotas de mercado. Además, el CGPE considera que el PCH ha obviado que la entidad SUPLEX afirmó que tenía una cuota de mercado del 60%.

5.4.2.2.3.2. Valoración de la Sala

- (364) En cuanto a que los procuradores no prescriben la realización de los bienes, los procuradores a título individual ostentan una posición privilegiada por cuanto intervienen en los procedimientos judiciales de los que proceden en su mayoría los bienes a subastar y pueden prescribir o sugerir a sus clientes que, en lugar de optar por la ejecución judicial (o cuando esta sea obligatoria, por ejemplo, en el marco de un concurso), recurran a la subasta extrajudicial por entidad especializada y que esta se realice a través del Portal.
- (365) Al respecto, resulta oportuno recordar el contenido de la comunicación remitida por el CGPE con fecha 18 de octubre de 2018, referida en el párrafo (194), en virtud de la cual se dio traslado del acuerdo adoptado por el CGPE el 28 de septiembre, en el que se convino incentivar a los procuradores a designar a los colegios de procuradores o al CGPE como entidad especializada, mediante su recomendación a los letrados con los que trabajasen y a sus representados³⁰⁶:

“Estimado/a compañero/a:

En la última reunión de la Comisión Permanente del Consejo General de Procuradores, que tuvo lugar el pasado día 28 de septiembre, se adoptó el acuerdo de que el Consejo General de Procuradores se dirigiese a los Procuradores para el objeto de invitarles e incentivarles a la designación de los Colegios de Procuradores y/o Consejo General de Procuradores como entidades especializadas en la realización de bienes a través del portal de www.subastasprocuradores.com, trasladando el servicio a los letrados con los que colaboráis habitualmente, así como a vuestros representados, con el fin de consolidar en la práctica un criterio alternativo de mayor ventaja a la subasta judicial, más ventajoso y beneficioso para el ciudadano y que resulta de capital importancia para asumir por nuestra parte el desarrollo de mayores competencias en materia de ejecución.

Este servicio no está dirigido exclusivamente a las subastas que vienen realizando las entidades bancarias, su ámbito de aplicación se extiende a muchos otros supuestos previstos en las leyes procesales, citando alguno de ellos a modo de ejemplo, tales como, otras ejecuciones dinerarias, divisiones de cosa común, liquidación de sociedad de gananciales, liquidación de comunidades hereditarias, subastas en materia de jurisdicción voluntaria, subasta de bienes muebles (especialmente vehículos), subastas en procesos penales como consecuencia del decomiso de bienes, etc.

³⁰⁶ Comunicación del CGPE de 18 de octubre de 2018, aportada como Anexo 42 de la respuesta del CGPE 14 de febrero de 2022. Folio 708.

La razón anteriormente expuesta no es la única que motiva el acuerdo de dirigirnos a todos vosotros, sino que también se trata de que, mediante la oferta de este servicio, tanto a letrados, como a vuestros representados, supone para todos nosotros en el ejercicio profesional diario la posibilidad de ofertar un servicio más por nuestra parte, como ya han experimentado otros compañeros, y obtener con ello la posibilidad de incorporar otro tipo de ingreso en un momento como este de especial dificultad para todos nosotros”.

- (366) Respecto a la afirmación de que no se han recabado evidencias de la posición privilegiada de los procuradores a efectos de proponer el Portal a sus clientes, sin perjuicio de que este elemento tampoco justificaría una fijación de precios y que solo incide en un aspecto muy concreto de la restricción por objeto, esta Sala discrepa de las alegaciones del CGPE ante las numerosas evidencias recabadas por la DC, cuyo detalle consta desarrollado con mayor profusión en sede fáctica, y que se resumen a continuación:
- El propio CGPE previó la posibilidad de que los encargos procediesen de un procurador al elaborar el modelo de convenio de adhesión a suscribir por los colegios de procuradores que desearan hacer uso del Portal. En ese caso, el procurador en cuestión percibiría un porcentaje de los honorarios que corresponden al colegio de procuradores (véase párrafo (183)).
 - El CGPE recogió en la Memoria Anual de 2017 las afirmaciones realizadas por el equipo de Subastas Procuradores en una jornada celebrada en la Fundación FIDE acerca de *“la posición privilegiada”* que ocupan los procuradores en la figura de entidad especializada (véase párrafo (189)).
- (367) Además, en 2018, como se acaba de recoger, el CGPE remitió comunicaciones (i) instando a los colegios de procuradores a incentivar a sus colegiados -procuradores a título individual- para que tratasen de conseguir la designación del CGPE o de los colegios de procuradores como entidad especializada; y (ii) dirigidos a los procuradores con el mismo propósito. En ambas comunicaciones se destacó que se trataba de una forma de obtener ingresos adicionales³⁰⁷.
- (368) Ese mismo año, en su Memoria Anual, el CGPE recogió las afirmaciones que había realizado en el V Congreso Nacional Aranzadi de Derecho Concursal, en el que destacó que *“[l]os procuradores participan como representantes de las partes judiciales, lo que sin duda es una garantía para quienes participan en las subastas”* (véase párrafo (201)).
- (369) La doble faceta de los procuradores también se publicitó en prensa especializada por la directora de relaciones institucionales del Portal en 2020, en los siguientes términos (véase párrafo (212)):

³⁰⁷ Anexo 41 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio 706).

“He tenido muchas conversaciones con jueces y me consta que dentro del ámbito Subastas Procuradores es muy bien visto por eso que comentaba, la doble faceta de los procuradores no solo de representar a sus clientes sino de coadyuvar a la Administración de Justicia, y de saber que es un colectivo que está en el juzgado todos los días, que tiene experiencia y capacitación y que va a ayudar. Pero insisto, habría que ayudar a dar a conocer el portal en el juzgado.

[...]

Resulta que los procuradores son la única profesión que está habilitada para realizar subastas extrajudiciales, que se trata de una corporación de derecho público con vocación de servicio y de coadyuvar a la Administración de Justicia, no creo que esto sea ir para atrás o una privatización; no, se trata de pedir a uno de los operadores que interviene en todos los procedimientos que se responsabilice para agilizar el proceso”.

- (370) Respecto a que todas las entidades especializadas compiten en igualdad de condiciones y tienen las mismas oportunidades, sin perjuicio de que esto no justifica una fijación de precios, cabe remitirse a la sección correspondiente a la infracción del artículo 3 de la LDC. Por lo que respecta a que ninguna ha tenido motivos de queja, conviene recordar que diversos competidores formularon quejas relacionadas con el trato preferente recibido por Subastas Procuradores, dirigidas tanto al propio CGPE (ver párrafo (218))³⁰⁸, como a órganos judiciales (ver párrafo (229)).
- (371) Respecto a la celebración de acuerdos con grandes tenedores de activos, esta Sala interesa destacar que la suscripción de este tipo de convenios o acuerdos para la designación como entidad especializada del CGPE o de cada colegio de procuradores no constituye un riesgo para la competencia en sí misma, pero sí tiene impacto en la aptitud de la recomendación de precios efectuada por el CGPE para alterar la competencia.
- (372) El propio CGPE indica en sus alegaciones al PCH que los colegios de procuradores son competidores entre sí y respecto al CGPE en cuanto a su intervención como entidad especializada, y que *“las decisiones que adoptan cada uno de ellos en los distintos procedimientos en los que actúan son completamente independientes y no coordinadas”*.
- (373) Sin embargo, las evidencias recabadas ponen de manifiesto que los convenios con grandes tenedores se aplicaban tanto al CGPE como a los colegios de procuradores del mismo modo que las Reglas y normas y los Términos y condiciones del Portal³⁰⁹, por lo que la celebración de este tipo de convenios es un elemento más a considerar al analizar la aptitud de la recomendación

³⁰⁸ En su escrito de alegaciones al PCH, el CGPE manifestó que en julio de 2021 la denunciante le dirigió un requerimiento notarial con base en las mismas prácticas posteriormente denunciadas ante la CNMC. Folio 19.508.

³⁰⁹ Vid. Convenio suscrito entre el CGPE y ABANCA, aplicable también al Colegio de Procuradores de A Coruña (folio 12.234) o el convenio suscrito entre el CGPE y el Tribunal de Cuentas, aplicable también al Colegio de Procuradores de Madrid (folio 9.622).

colectiva efectuada por el CGPE para afectar a la competencia, teniendo en cuenta las características del sujeto infractor.

- (374) Por último, en lo referente a la supuesta valoración incorrecta de las cuotas de mercado realizada por la DC al no tener en cuenta que el aumento de los ingresos percibidos por las subastas realizadas a través de *subastasprocuradores* se debía de forma casi exclusiva a la subasta de los bienes de una única entidad concursada, REYAL URBIS, en primer lugar, cabe mencionar que no es un elemento del tipo infractor. En segundo lugar, ha de destacarse que el CGPE no ha llegado a concretar qué porcentaje de los honorarios (o del valor de realización de los bienes subastados) correspondería a los bienes de REYAL URBIS limitándose a señalar que “*al menos el 50%*”. Se trata de un procedimiento del que derivaron numerosas subastas (con el correspondiente impacto en la cuota de mercado del Portal), pero no se trata del único procedimiento judicial del que procedían los bienes realizados por el CGPE. Por otra parte, incide en que el CGPE está en una posición privilegiada para acceder y beneficiarse de uno de los más importantes procedimientos de realización, como señala el propio CGPE.
- (375) Asimismo, en la Memoria Anual del CGPE de 2020 refirió haber sido designada entidad especializada para subastar 142 inmuebles procedentes de una ejecución hipotecaria, en la localidad toledana de Seseña³¹⁰. En el año 2021, el CGPE destacó en su Memoria Anual el impacto de la suscripción de convenios de colaboración con distintos *servicers* y fondos de inversión, señalando que “*la evolución de los pilotos iniciados por los diferentes servicers ha sido tan satisfactoria que el 20% de las subastas celebradas a través de www.subastaprocuradores.com en 2021 ha provenido de ejecuciones hipotecarias*”³¹¹. En segundo lugar, se considera que tanto los ingresos obtenidos por la realización de bienes, como el valor de realización de estos, son dos parámetros objetivos que permiten efectuar un análisis comparativo entre los distintos operadores activos en el mercado afectado. En general, los indicadores de cuota en valor (ingresos) son los más fiables para estimar la posición relativa de los operadores en el mercado³¹². Más aún si se trata de bienes diferenciados,

³¹⁰ Memoria Anual del CGPE de 2020 (folio 18.436),

³¹¹ Memoria Anual del CGPE de 2021 (folio 18.743).

³¹² Véase la Resolución de la CNMC de 12 de julio de 2023 en el expediente [S/0013/21 AMAZON/APPLE BRANDGATING](#) (párrafos 450 y 451). Véase como referencia también la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia (C/2024/1645, “Comunicación de mercado relevante”, párrafo 107). Aunque no sea de aplicación directa en este caso, sí es relevante asimismo como referencia que el Reglamento de Verticales (Reglamento (UE) 2022/720 de la Comisión de 10 de mayo de 2022 relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas) señale en su artículo 8.a): “*la cuota de mercado del proveedor se calculará*

como los bienes muebles e inmuebles, dado que estos últimos tienen un mayor valor (véase la Tabla 3 en comparación la Tabla 5) y comportan mayores ingresos (véase la Tabla 2 en comparación la Tabla 4). Dentro de cada tipo de bienes, existirá también heterogeneidad en cuanto a su valor y su capacidad de generar ingresos para los operadores. El interés de los operadores será subastar los bienes de mayor valor si estos les comportan mayores ingresos y así medirán en general su posición competitiva (por los ingresos obtenidos, independientemente de si provienen de más o menos subastas o de un tipo u otro de bienes).

- (376) El CGPE parece indicar que haber sido elegida como la entidad especializada encargada de la subasta de los bienes de REYAL URBIS debería tenerse en cuenta al analizar su cuota de mercado (aunque no concreta cómo), pero, como expone la DC, esta misma situación podría afectar al origen de los bienes subastados por las demás entidades especializadas que también podrían proceder de un número limitado de procedimientos judiciales. Y, de hecho, ello no sería sino una muestra más de la relevancia de medir el peso de los operadores por el valor de los bienes realizados y el ingreso que les comporta.
- (377) Por otro lado, aunque el CGPE considera que la designación como entidad especializada en el concurso de REYAL URBIS en el año 2020 no puede “extrapolarse” a otros ejercicios, conviene destacar que la DC en ningún momento ha efectuado una extrapolación de la cuota de mercado. La DC se ha limitado a analizar los datos relativos a los ingresos percibidos y al valor de los bienes realizados en los últimos años, tomando datos de los propios operadores presentes en el mercado sin efectuar extrapolación alguna.
- (378) En cualquier caso, de acuerdo con la información pública disponible en la web corporativa del CGPE³¹³, en sus Memorias Anuales³¹⁴, en el Portal y en prensa especializada, la subasta de bienes de REYAL URBIS comenzó en noviembre de 2020 y, en el año 2024, han seguido realizándose subastas de bienes³¹⁵, por lo que, como señala la DC, se trata de un procedimiento cuyo impacto no se reduce a un único ejercicio económico.

sobre la base de los datos del valor de las ventas en el mercado y la cuota de mercado del comprador se calculará sobre la base de los datos del valor de las compras en el mercado; si no se dispone de datos sobre el valor de las ventas o de las compras en el mercado, podrán utilizarse estimaciones basadas en otro tipo de informaciones fidedignas sobre el mercado, incluidos volúmenes de ventas y de compras en el mercado”.

³¹³<https://www.cgpe.es/subastas-procuradores-el-14-de-octubre-comenzara-el-proceso-de-subasta-del-megalote-de-reyal-urbis/>

³¹⁴ Memoria Anual del CGPE de 2020 (folio 18.504) y Memoria Anual del CGPE de 2021 (folio 18.723).

³¹⁵ Subasta activa en el Portal entre el 6 de febrero de 2024 y el 20 de marzo de 2024 del lote compuesto por un hotel en construcción, 2 locales y 27 plazas de garaje integradas en el complejo inmobiliario de Castellana 200: <https://confilegal.com/20240219-subastas-procuradores-hotel-madrid/> y <https://www.subastasprocuradores.com/subastas/dyykgurdqfmlokbt>

- (379) Tampoco concreta el CGPE cómo habría de ponderarse que los bienes procedan de un número mayor o menor de procedimientos judiciales (o a partir de qué número de bienes a subastar o de valor de los mismos habría de hacerse), ni qué otro parámetro reflejaría mejor la cuota de mercado de los distintos operadores en su opinión. De sus alegaciones puede inferirse que el CGPE estima más adecuada la comparación del número de procedimientos en los que fuese designada cada entidad especializada.
- (380) Sin embargo, a juicio de esta Sala, este indicador no reflejaría la situación competitiva del mercado, ya que lo relevante es el valor de los bienes realizados y especialmente los honorarios percibidos por la entidad especializada (pues ello es lo que permitirá sufragar los gastos e inversiones necesarios para operar y competir en el mercado), con independencia de que estos bienes procedan de un mismo procedimiento judicial o de varios.
- (381) En este sentido, lo que es relevante a los efectos de esta infracción es la posición privilegiada del CGPE, independientemente de que la cuota de mercado y su crecimiento progresivo reiteren en ello de una manera mayor o menor, que permite concluir que tras analizar el contexto jurídico y económico se confirme, como ya hacen el resto de criterios y la experiencia de las autoridades de competencia en perseguir estas conductas, un grado de nocividad muy relevante a los efectos de declarar la fijación de precios como una restricción por el objeto.
- (382) Por todo lo anterior, a juicio de esta Sala, los indicadores empleados (ingresos obtenidos, en particular por lo señalado en el párrafo (375)) y valor de realización de los bienes) son los más objetivos para analizar la estructura del mercado afectado y la posición relativa de los distintos operadores activos en él.
- (383) Aunque una parte significativa de los ingresos obtenidos por las subastas realizadas a través del Portal procediesen de la subasta de bienes de REYAL URBIS, los datos no dejan de evidenciar la considerable cuota de mercado de la plataforma subastasprocuradores.com.
- (384) Además, teniendo en cuenta que, según el propio CGPE, la mayoría de sus competidores son entidades que únicamente actúan en el ámbito concursal, la designación como entidad especializada en un concurso de tal magnitud sería aún más relevante.
- (385) Por último, respecto a la incidencia en el cálculo de cuotas de que un determinado competidor estimase su cuota en un 60%, la DC considera que la información del apartado 4.11 refleja debidamente el peso de este operador. El CGPE ha puesto el foco en el elevado porcentaje de cuota de mercado estimada por su competidor, pero ha de tenerse en cuenta que al efectuar su estimación ese operador (i) consideró como mercado de producto exclusivamente el estrecho de las subastas de maquinaria industrial, (ii) no detalló los criterios empleados para hacer su estimación y (iii) solo identificó como principales

operadores a dos competidores (entre las que no se encontraban ni *subastasprocuradores* ni la denunciante, pese a ser dos de las entidades con mayor cuota de mercado). Por tanto, la estimación de la cuota de un operador en un ámbito concreto no puede ser indicativa de la posición de mercado de *subastasprocuradores.com* o de los restantes operadores en la realización extrajudicial por entidad especializada de todo tipo de bienes y derechos por medios electrónicos. Los datos utilizados para el cálculo del peso de los operadores en el mercado provienen de datos aportados por las propias empresas participantes en el mercado a requerimiento de la DC en dos rondas de solicitudes de información, tal y como recomiendan las referencias a considerar para la construcción de cuotas de mercado³¹⁶.

- (386) Por todo ello, esta Sala considera que la información del apartado 4.11 se basa en parámetros objetivos que reflejan adecuadamente el peso relativo de los distintos operadores activos en el mercado afectado y las alegaciones sobre el contexto jurídico y económico del CGPE deben ser rechazadas.

5.4.2.2.3. Conclusiones

- (387) Por todo lo expuesto, las Reglas y los Términos y condiciones de uso de *www.subastasprocuradores.com*, así como los convenios firmados con los diferentes colegios de procuradores para implementar las Reglas y los Términos mediante su adhesión a las Reglas y Términos y condiciones de uso, mediante los que estableció unas comisiones máximas, mínimas o fijas que debía pagar el adjudicatario a la entidad especializada interviniente (colegios de procuradores y/o CGPE) por la prestación de los servicios de intermediación en la realización extrajudicial de bienes constituyen una decisión o recomendación colectiva contraria a los artículos 101 del TFUE y 1 de la LDC, por parte del CGPE, apta para:
- eliminar la incertidumbre que la competencia provoca en la fijación de precios;
 - homogeneizar el comportamiento de los colegios de procuradores en su condición de entidades especializadas, suprimiendo la autonomía de comportamiento de estos para fijar los precios que exigen por sus servicios;
 - inducir a error en cuanto a los niveles de precios razonables tanto a quienes proponen la realización de sus bienes por entidad especializada (particulares, empresas y administradores concursales,

³¹⁶ Véase la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia (C/2024/1645, “Comunicación de mercado relevante”, párrafo 112).

fundamentalmente), como a los órganos judiciales que hayan de validar tales propuestas.

- (388) Atendiendo a su contenido, difusión, contexto jurídico y económico y a sus objetivos presenta un grado de nocividad para la competencia suficiente para ser calificada de restricción por objeto contraria a los artículos 1 LDC y 101 TFUE

5.4.2.2.3.1. Alegaciones del CGPE

- (389) El CGPE señaló en sus alegaciones al PCH y a la PR que las Reglas y normas de *subastasprocuradores* no constituyen una infracción de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE porque nunca se han usado, dado que:

- La determinación de los honorarios se hace por el juez en las condiciones particulares.
- Los honorarios se fijan a propuesta de las partes o de la administración concursal.
- Las Reglas se aplican de forma subsidiaria, solo “*salvo pacto en contrario*” y nunca se han aplicado efectivamente³¹⁷.
- No ha supuesto un incremento ni una homogeneización de precios.

5.4.2.2.3.2. Valoración de la Sala

- (390) Si bien las cuestiones planteadas por el CGPE ya han sido resueltas por la jurisprudencia citada, se recuerda que en las conductas restrictivas por su objeto resulta innecesario examinar sus efectos en el mercado para que sean sancionables, por lo que, a juicio de la Sala las alegaciones del CGPE no pueden alterar su valoración relativa a que las conductas del CGPE son contrarias al artículo 101 del TFUE y 1 de la LDC. Véase, por todas, la reciente sentencia del TJUE en el caso *Notarios Lituania*³¹⁸:

“De este modo, se ha determinado que algunos comportamientos colusorios, como los que llevan a la fijación horizontal de los precios, pueden considerarse hasta tal punto aptos para generar efectos negativos, en especial en los precios, la cantidad o la calidad de los productos o los servicios, que cabe estimar innecesaria la demostración de que tienen efectos concretos en el mercado a efectos de aplicar el artículo 101 TFUE, apartado 1. En efecto, la experiencia muestra que esos comportamientos dan lugar a reducciones de la producción y alzas de precios que conducen a una deficiente asignación de los recursos en perjuicio especialmente de los consumidores”.

³¹⁷ Alegaciones del CGPE al pliego de concreción de hechos. Folio 19.504.

³¹⁸ Sentencia del TJUE de 18 de enero de 2024, *Notarios Lituania*, C-128/21, [EU:C:2024:49](#), apartado 94.

- (391) El apartado 3.1 junto con los hechos acreditados ya se refiere al procedimiento de selección de la plataforma en los distintos procesos judiciales, sin que pueda considerarse que la determinación de los honorarios la fija el juez.
- (392) Respecto a las consecuencias asociadas a la falta de aplicación efectiva de la recomendación colectiva por los colegios de procuradores, alegada por el CGPE, en expedientes anteriores el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia puso de manifiesto que la falta de seguimiento de un acuerdo colusorio no afecta a la comisión de la infracción y, por tanto, no es óbice para su sanción³¹⁹:
- “Por otra parte, aun cuando se admitiese que algunas de las facturas son discrepantes, no por ello dejaría de ser aplicable el artículo 1 de la [Ley de Defensa de la Competencia \(RCL 1989, 1591\)](#) que, por una parte, no exige un seguimiento absoluto de los acuerdos prohibidos por parte de las partes que los adopten y, por otra parte, sanciona esos acuerdos aun cuando sólo tuvieran aptitud para producir una eliminación o restricción de la competencia, aunque –lo que no sucede en el supuesto examinado– no hubieran llegado a producirse esos efectos”.*
- (393) También la jurisprudencia de la UE, a la que ya se ha referido esta Resolución, ha señalado que no es necesario que la decisión de fijar precios sea seguida en la práctica para considerar que existe una infracción³²⁰, por su carácter orientador sobre un parámetro de competencia fundamental, independientemente de su seguimiento efectivo.
- (394) Procede, por tanto, rechazar las alegaciones de la empresa sobre la inexistencia de una infracción del artículo 1.1 LDC o 101 TFUE.

5.4.2.3. Exención legal

5.4.2.3.1. Principios

- (395) En primer lugar, el art. 4.1 LDC establece que *“las prohibiciones del presente capítulo no se aplicarán a las conductas que resulten de la aplicación de una ley”*.
- (396) En segundo lugar, la jurisprudencia europea ha señalado que no todo acuerdo entre empresas ni toda decisión de una asociación de empresas que restrinja la libertad de acción de las empresas que son parte de ese acuerdo o que están obligadas a cumplir esa decisión está comprendido necesariamente en el ámbito de aplicación de la prohibición del artículo 101.1 TFUE. En efecto, el examen del contexto económico y jurídico en el que se inscriben algunos de estos acuerdos y algunas de estas decisiones puede llevar a que se aprecie, en primer término,

³¹⁹ Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 18 de junio de 2004, [Gas Natural Alicante](#), Expte. 547/02, confirmada mediante sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de octubre de 2007, [ES:AN:2007:5410](#).

³²⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1989, C-246/88, [EU:C:1989:301](#), apartados 15 y 16.

que estos están justificados por perseguir uno o varios objetivos legítimos de interés general que no son, en sí mismos, contrarios a la competencia. En segundo término, los medios concretos empleados para perseguir estos objetivos son realmente necesarios para ese objetivo, y, en tercer término, que, aunque se concluya que estos medios tienen por efecto inherente restringir o falsear, cuando menos potencialmente, la competencia, este efecto inherente no va más allá de lo necesario, en particular eliminando cualquier competencia. Este criterio jurisprudencial puede ser aplicable, en particular, a los acuerdos o decisiones que revisten la forma de normas adoptadas por una asociación, como una de índole profesional o deportivo, con vistas a alcanzar determinados objetivos de naturaleza ética o deontológica y, en términos más generales, a regular el ejercicio de una actividad profesional, siempre que la asociación en cuestión demuestre que se cumplen los requisitos que acaban de mencionarse³²¹.

- (397) Puesto que, por una parte, la ausencia de intención subjetiva de impedir, restringir o falsear la competencia y el hecho de que se persigan objetivos eventualmente legítimos tampoco resultan determinantes a efectos de la aplicación del artículo 101.1 TFUE y dado que los artículos 101 TFUE y 102 TFUE deben interpretarse y aplicarse de forma coherente, debe considerarse que el criterio jurisprudencial mencionado en el párrafo anterior tampoco puede aplicarse respecto de comportamientos que, lejos de limitarse a tener por «efecto» inherente restringir, cuando menos potencialmente, la competencia limitando la libertad de acción de determinadas empresas, presentan para esa competencia un grado de nocividad que permite considerar que tienen por su propio «objeto» impedirla, restringirla o falsearla. Solo cuando se compruebe que el comportamiento que se analice no tiene por objeto impedir, restringir o falsear la competencia, procederá determinar seguidamente si el criterio jurisprudencial del párrafo anterior le puede resultar aplicable³²².
- (398) Por ello, recientemente, a finales de 2023, ha aclarado el TJUE en dos sentencias de Gran Sala que³²³:

³²¹ Sentencias del TJUE, de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros*, C-309/99, [EU:C:2002:98](#), apartado 97; de 18 de julio de 2006, *Meca-Medina y Majcen/Comisión*, C-519/04 P, [EU:C:2006:492](#), apartados 42 a 48, y de 28 de febrero de 2013 *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, [EU:C:2013:127](#), apartados 93, 96 y 97

³²² Sentencias del TJUE, de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, [EU:C:2013:127](#), apartado 69; de 4 de septiembre de 2014, *API y otros*, C 184/13 a C 187/13, C 194/13, C 195/13 y C 208/13, [EU:C:2014:2147](#), apartado 49, y de 23 de noviembre de 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria y FrontEx International*, C 427/16 y C 428/16, [EU:C:2017:890](#), apartado 51, 53, 56 y 57.

³²³ Sentencia del TJUE, de 21 de diciembre de 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, [EU:C:2023:1011](#), apartado 187; de 21 de diciembre de 2023, *Royal Anwerp Football Club*, C-680/21, [EU:C:2023:1010](#), apartado 116.

“los comportamientos que tienen por objeto impedir, restringir o falsear la competencia solo pueden acogerse a la excepción a la prohibición impuesta por el artículo 101 TFUE, apartado 1, cuando resulte aplicable el artículo 101 TFUE, apartado 3, y siempre que concurren todos los requisitos establecidos por esta última disposición”

(399) Esta jurisprudencia se viene aplicando desde entonces³²⁴:

*Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda a novena que el artículo 101 TFUE, apartado 1, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que, por una parte, no permite al abogado y a su cliente acordar una retribución por un importe inferior al importe mínimo establecido por un reglamento adoptado por una organización profesional de abogados como el Alto Consejo de la Abogacía y que, por otra parte, no autoriza al tribunal a ordenar el reembolso de honorarios por un importe inferior a ese importe mínimo debe considerarse una restricción de la competencia «por el objeto», en el sentido de esa disposición. **Ante tal restricción, no pueden invocarse los objetivos legítimos supuestamente perseguidos por dicha normativa nacional para excluir el comportamiento en cuestión de la prohibición de los acuerdos y de las prácticas restrictivas de la competencia enunciada en el artículo 101 TFUE, apartado 1.***

5.4.2.3.2. Aplicación a este caso

5.4.2.3.2.1. Alegaciones del CGPE

- (400) En sus alegaciones al PCH y a la PR, el CGPE señala que, ante la ineficiencia de las subastas judiciales, optó por poner en marcha *subastasprocuradores* para continuar su labor de colaboradores de la Administración de Justicia³²⁵.
- (401) En cuanto a las Reglas del Portal, el CGPE señala que su objeto nunca ha sido la fijación de honorarios máximos y mínimos, sino que se elaboraron *“dentro de las funciones que tiene el CGPE y que se recogen en los párrafos 29-31 del PCH y para dotar de seguridad jurídica a los procedimientos”*, al amparo de lo dispuesto en el artículo 641 de la LEC, que *“establece de forma clara que las entidades especializadas tendrán sus propios reglas y usos y el carácter subsidiario que estas tienen, ya que únicamente se aplicaran en defecto de pacto de las partes [...]”*³²⁶.

³²⁴ Sentencia del TJUE, de 25 de enero de 2024, *Em akaunt BG EOOD*, C-438/22, [EU:C:2024:71](#), fallo y apartado 54. Véase también, la sentencia del TJUE, de 18 de enero de 2024, *Notarios de Lituania*, C-128/21, [EU:C:2024:49](#), apartados 96 a 99.

³²⁵ Escrito de alegaciones del CGPE al pliego de concreción de hechos. Folio 19.489.

³²⁶ Escrito de alegaciones del CGPE al pliego de concreción de hechos. Apartado 2.5. Folio 19.505 y Alegaciones a la PR, folio 22.831.

5.4.2.3.2.2. Valoración de la Sala

- (402) En primer lugar, no existe ninguna ley que ampare en este caso una conducta de fijación de precios máximos, como la descrita.
- (403) Asimismo, al haberse calificado la conducta como una restricción por el objeto, de conformidad con el apartado 5.4.2.2 de esta Resolución, es aplicable la jurisprudencia recogida en los párrafos (396) a (399) por la cual una restricción por objeto del artículo 101.1 TFUE presenta un grado de nocividad a la competencia tal que solo puede excepcionarse por la aplicación del artículo 101.3 TFUE y no en la existencia de eventuales objetivos legítimos.
- (404) A mayor abundamiento, incluso en el caso de que se hubiera considerado que la fijación de precios realizada por el CGPE fuera una restricción por efectos (*quod non*), no puede en ningún caso considerarse ni necesaria ni proporcionada para garantizar el eventual objetivo legítimo de establecer una plataforma en línea para la realización de bienes. Así, se podría haber establecido una plataforma de la que pudieran hacer uso tanto los colegios como los procuradores sin que para ello fuese necesario incluir una recomendación de precios máximos y mínimos y fijar precios para ciertas transacciones. Al tratarse de una grave restricción a la competencia tampoco se puede considerar que fuese proporcionado incluir tal restricción. Máxime cuando los precios estarían ignorando las características propias de cada subasta o venta (ver párrafo (325)).
- (405) El artículo 641 de la LEC prevé la posibilidad de aplicar las reglas y usos de la entidad que subaste “siempre que no sean incompatibles con el fin de la ejecución y con la adecuada protección de los intereses de ejecutante y ejecutado”.
- (406) A juicio de la Sala, de conformidad con la jurisprudencia, aunque la LEC reconoce la posibilidad de que las entidades especializadas tengan una reglas y usos a aplicar en defecto de pacto de las partes, no ampara que el CGPE emitiese una recomendación colectiva sobre los honorarios a percibir por los colegios de procuradores.
- (407) Se puede añadir a lo ya referido en los párrafos (402) a (404) que la jurisprudencia de la UE también ha destacado que el hecho de que una conducta esté encuadrada en una determinada regulación no es óbice para que constituya una infracción de la normativa de competencia³²⁷:

“La segunda imputación versa sobre la violación por parte del Tribunal General del principio de seguridad jurídica en el apartado 306 de la sentencia recurrida, según

³²⁷ Sentencia del TJUE de 10 de julio de 2014, Telefónica, C-295/12 P, [EU:C:2014:2062](#), apartados 132 y 133. En el mismo sentido, Sentencia del TJUE de 14 de octubre de 2010, Deutsche Telekom, C-280/08, [EU:C:2010:603](#), apartados 84 y 85.

afirman las recurrentes, al aceptar que una conducta que respetaba el marco regulador pueda infringir el artículo 102 TFUE.

Debe desestimarse esta imputación por carecer de fundamento, toda vez que, como alegan acertadamente la Comisión, la ECTA y France Telecom, el hecho de que la conducta de una empresa respete el marco regulador no implica que dicha conducta sea conforme con el artículo 102 TFUE”.

- (408) No se cuestiona la posibilidad que asiste a cada entidad especializada de aprobar autónomamente unas reglas aplicables de forma supletoria a las subastas que organice y que esto está permitido por el artículo 641 LEC. Sin embargo, dentro de esta capacidad que tienen las entidades especializadas, deben cumplir con el resto de la normativa vigente, incluido el Derecho de la competencia. El hecho de que el CGPE emitiese una recomendación colectiva a sus miembros (los colegios de procuradores) relativa a una variable competitiva clave, el precio, homogeneizando el comportamiento de estos, lo cual redujo la incertidumbre propia del mercado y la competencia entre colegios de procuradores (entre sí y con el CGPE) no está amparado por la habilitación del artículo 641 LEC para que las entidades especializadas elaboren sus normas aplicables a las subastas que organice.
- (409) Al publicar las Reglas, los Términos y condiciones de uso, y al suscribir contratos de adhesión de los colegios de procuradores que incluían cláusulas relativas a precios mínimos, fijos y máximos, el CGPE redujo la incertidumbre sobre los honorarios a percibir.

5.4.2.4. Afectación al comercio entre Estados miembros

5.4.2.4.1. Principios

- (410) El artículo 101 TFUE prohíbe todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior.
- (411) Es jurisprudencia reiterada que para que una decisión, un acuerdo o una práctica puedan afectar al comercio entre los Estados miembros, debe poderse presumir con un grado de probabilidad suficiente, con arreglo a una serie de elementos objetivos de hecho o de Derecho, que ejercen una influencia directa o indirecta, actual o potencial, en las corrientes de intercambios entre los Estados miembros, de tal modo que haga temer que podrían obstaculizar la realización de un mercado único entre los Estados miembros. Es necesario, además, que tal influencia no sea insignificante³²⁸

³²⁸ Por todas, sentencia del TJUE, de 29 de junio de 2023, Super Bock bebidas, C-211/22 [EU:C:2023:529](#), apartado 62 y jurisprudencia citada.

- (412) Además, el TJUE ha referido que no es necesario que una práctica anticompetitiva tenga dimensión transfronteriza para considerar afectado el comercio intracomunitario, destacando que una práctica colusoria que se extienda a todo el territorio de un Estado miembro tiene por efecto consolidar compartimentaciones de carácter nacional y es susceptible de obstaculizar la interpenetración económica perseguida por el Tratado³²⁹.
- (413) El Consejo de la CNMC³³⁰ también ha señalado que el elemento clave para definir la dimensión geográfica del mercado afectado en un procedimiento sancionador es determinar el espacio en el que la práctica analizada ha producido o es susceptible de producir efectos sobre las condiciones de competencia efectiva.

5.4.2.4.2. Aplicación a este caso

- (414) Las conductas analizadas tienen alcance nacional. El CGPE es responsable de la coordinación entre los distintos colegios de procuradores. Es el ente corporativo superior de los procuradores de los tribunales en los ámbitos estatal e internacional, a efectos representativos, consultivos, de coordinación y de dirección. Además, 49 de los 67 colegios de procuradores se han adherido a las Reglas y normas de subastas procuradores, a lo largo de todo el mercado nacional.
- (415) En este sentido, se ha considerado en reiteradas ocasiones que si las conductas que se analizan tienen alcance nacional, como es el caso, debe entenderse que son susceptibles de afectar al comercio entre Estados miembros de manera apreciable³³¹.
- (416) Además, la conducta es susceptible de afectar de forma sensible al comercio transfronterizo.
- (417) Aunque se ha señalado que desde el punto de vista de la oferta solo se han identificado tres operadores extranjeros que actúan como entidades especializadas³³², su mera existencia es también otro factor objetivo. Desde el punto de vista de la demanda la adquisición por no nacionales no es habitual, pero la situación podría estar cambiando, tal y como señala la tendencia de una

³²⁹ Ver sentencia de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, C-309/99, [EU:C:2002:98](#), apartado 95 y jurisprudencia citada.

³³⁰ Resolución de la CNMC de 17 de agosto de 2021 en el expediente S/0013/19 [Conservación Carreteras](#).

³³¹ Entre otras, Resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 2 de enero de 2014, Expte. S/0404/12 [Servicios Comerciales AENA](#)

³³² Gobid International Auction Group S.R.L (sociedad domiciliada en Italia), Troostwijk Veilingen B.V. (sociedad domiciliada en Holanda), Surplex GmbH (que opera en España por medio de su filial Surplex Ibérica SLU) (folio 6.449).

creciente orientación internacional de la directora de relaciones institucionales del portal *subastasprocuradores*³³³.

- (418) También otros operadores están tratando de expandir su negocio fuera de los límites nacionales, ofreciendo sus servicios en idiomas distintos al castellano³³⁴, destacando entre las ventajas de utilizar su portal la posibilidad de acceder a mercados internacionales³³⁵ o publicitando los inmuebles a realizar en portales inmobiliarios internacionales³³⁶. De hecho, algunos operadores ya han realizado operaciones en el ámbito de la Unión Europea³³⁷.
- (419) Por las razones anteriores se considera que la conducta es susceptible de afectar al comercio entre Estados miembro.

5.4.2.5. Justificación con base en eficiencias (artículo 1.3 LDC o 101.3 TFUE)

5.4.2.5.1. Principios

- (420) El artículo 1.3 LDC establece que la prohibición del artículo 1.1 de la LDC podrá declararse inaplicable si las conductas:

Contribuyen a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico;
Reservan al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante;
No imponen a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos; y
No ofrecen a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate.

- (421) Por otro lado, los artículos 1.3 LDC y 101.3 TFUE no distinguen entre acuerdos que tienen por objeto o por efecto restringir la competencia en el mercado, por lo que se aplican a todos los acuerdos que reúnan las cuatro condiciones mencionadas³³⁸.

³³³ Folio 290, donde dicha Directora señala: “sí, estamos traducándolo [el portal] al inglés. En las conversaciones que hemos tenido con fondos de inversión, tanto pequeños como grandes, nos hemos dado cuenta de que hay que ampliar horizontes. Y, por ejemplo, por la situación de pandemia, los inversores no siempre están aquí. La idea es darnos visibilidad como Portal en todos los motores de búsqueda, llegar a los fondos que tienen su sede en Londres, ya que muchas veces son al final los que compran los activos que tenemos en subasta”.

³³⁴ La denunciante ha manifestado que, para impulsar la inversión extranjera, la web de su portal de subastas y ventas de bienes y derechos se encuentra traducida a 7 idiomas (folio 8.036).

³³⁵ Dossier comercial utilizado por HERMES para publicitar sus servicios como entidad especializada (folios 6104 y 6105).

³³⁶ Respuesta de FRIAS & PARTNERS, folio 8.205.

³³⁷ Respuesta de IAG, folio 8.231.

³³⁸ Ver sentencia de 15 de julio de 1994, *Matra Hachette*, T-17/93, [EU:T:1994:89](#), apartado 85.

- (422) Por último, cuando se haya demostrado que existe una restricción del artículo 1.1 LDC o del artículo 101.1, corresponde a las partes del acuerdo o acuerdos en cuestión la carga de la prueba de que se cumplen las condiciones del apartado 3³³⁹.

5.4.2.5.2. Aplicación a este caso

5.4.2.5.2.1. Alegaciones del CGPE

- (423) En su escrito de alegaciones al pliego de concreción de hechos, sin añadir nada relevante en sus alegaciones a la PR, el CGPE considera que en caso de que la DC siguiese entendiéndose que han existido prácticas contrarias al artículo 1 de la LDC, *“las mismas quedarían al abrigo y amparo de las excepciones del apartado 3 de dicho artículo (y por extensión del apartado 3 del artículo 101 TFUE) por reunir las condiciones en él establecidas”*.
- (424) El CGPE sostiene que “[l]a entrada en el mercado de las subastas extrajudiciales del CGPE y los Colegios de Procuradores, debería celebrarse desde el punto de vista de la competencia y no castigarse. Resultan evidentes los efectos beneficiosos que para la competencia, ha tenido la entrada del CGPE y los Colegios de Procuradores en las subastas extrajudiciales y así lo acreditan los documentos aportados y/o designados por el CGPE”³⁴⁰.

5.4.2.5.2.2. Valoración de la Sala

- (425) El CGPE se limita a reproducir las condiciones fijadas por el artículo 1.3 de la LDC, sin concretar cómo habrían de aplicarse en el caso analizado. Esta Sala considera que el argumento del CGPE no reúne los requisitos previstos en los artículos 1.3 de la LDC y 101.3 del TFUE para que la prohibición de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE se declarasen inaplicables.
- (426) El CGPE estaría justificando que la creación del Portal de subastas del CGPE aumentó el número de entidades especializadas y, por tanto, incrementó la competencia entre ellas.
- (427) Sin embargo, corresponde recordar que se consideran infringidos los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE por la puesta en marcha del Portal del CGPE, sino por la recomendación de precios mínimos, máximos y fijos a aplicar, no solo por el CGPE sino por todos los colegios de procuradores que utilicen dicho Portal.
- (428) El propio CGPE ha manifestado en su escrito de alegaciones al PCH que los colegios de procuradores son competidores entre sí y respecto al CGPE, y que

³³⁹ Ver Directrices relativas a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado (2004/C 101/08) (**“Directrices sobre eficiencias”**), párrafo 41.

³⁴⁰ Escrito de alegaciones al pliego de concreción de hechos del CGPE. Folio 19.521.

las decisiones que adopte cada colegio de procuradores y el CGPE han de ser independientes y no coordinadas³⁴¹.

- (429) Por ello, teniendo en cuenta que la práctica imputada consiste en la realización por el CGPE de una recomendación colectiva sobre los honorarios a percibir por la intervención como entidad especializada de los distintos colegios de procuradores (mediante precios mínimos, fijos o máximos) a través de su Portal, el CGPE debió justificar en qué medida esa recomendación:
- contribuye a la mejor prestación de los servicios de intermediación para la realización extrajudicial de bienes o derechos o a fomentar el progreso técnico o económico.
 - reserva a los usuarios que participan en las subastas (o ventas directas) una participación equitativa en el beneficio resultante;
 - era una medida indispensable para alcanzar los objetivos alegados; y
 - no confería al CGPE eliminar la competencia de una parte sustancial del mercado de realización extrajudicial de bienes o derechos por medios electrónicos.
- (430) El CGPE no ha acreditado, tal y como exige la jurisprudencia³⁴², que las restricciones a la competencia introducidas por su conducta son indispensables para conseguir unos eventuales “*efectos beneficiosos que para la competencia ha tenido la entrada del CGPE*”. Efectos beneficiosos que, por otro lado, el CGPE tampoco ha acreditado, como tampoco que su conducta: (i) contribuye a la mejor prestación de los servicios o a fomentar el progreso técnico o económico y (ii) permite a los consumidores o usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante. La jurisprudencia europea³⁴³ señala que para probar estas eficiencias la parte habrá de aportar “*argumentos y pruebas convincentes*” de que “*concurren los requisitos exigidos para obtener una exención*”.
- (431) Puesto que no se ha aportado justificación en este sentido y que la carga de la prueba recae en la parte que alegue las eficiencias (en este caso, el CGPE), se

³⁴¹ Escrito de alegaciones al pliego de concreción de hechos del CGPE. Folio 19.505.

³⁴² Sentencia del Tribunal General de 8 de septiembre de 2016, *Lundbeck*, T-472/13, [EU:T:2016:449](#), apartado 719 (confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de marzo de 2021, *Lundbeck*, C-591/16 P, [EU:C:2021:243](#)): “*En cualquier caso, suponiendo incluso que los acuerdos discutidos hubieran permitido evitar algunos costes ligados a potenciales contenciosos ante diferentes tribunales, las demandantes no han demostrado por qué las restricciones de la competencia nacidas de esos acuerdos eran indispensables para conseguir ese objetivo, siendo así que era posible concluir otros tipos de arreglos amistosos que no tuvieran carácter anticompetitivo (véanse los apartados 350 y 529 anteriores)*”.

³⁴³ Sentencia del Tribunal General de 7 de febrero de 2013, *Slovenská sporiteľňa*, C-68/12, [EU:C:2013:71](#), apartado 32.

considera que ha de rechazarse la eventual aplicación de la exención prevista en los artículos 1.3 de la LDC y 101.3 del TFUE.

5.4.2.6. Infracción única y continuada y duración

5.4.2.6.1. Principios

- (432) Es jurisprudencia reiterada que la infracción de los artículos 1 LDC y 101 TFUE puede resultar no sólo de un acto aislado, sino también de una serie de actos o incluso de un comportamiento continuado, aun cuando uno o varios elementos de dicha serie de actos o del comportamiento continuado puedan también constituir por sí mismos y aisladamente una infracción de estas disposiciones³⁴⁴.
- (433) La figura de la infracción continuada está prevista en nuestro ordenamiento jurídico a través del artículo 29.6 de la Ley 40/2015 que establece que “Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”.
- (434) Los tribunales han proporcionado una serie de criterios que ayudan a calificar una práctica como única y continuada, a saber: a) la identidad existente en diversos elementos de los distintos actos que integran la conducta que se considerará única³⁴⁵; b) la proximidad en el tiempo de los actos que integran la conducta (sin que existan saltos temporales significativos que impidan deducir la existencia de una conducta única)³⁴⁶; c) la existencia de un plan global que persigue un objetivo común; d) la contribución intencional de la empresa a ese plan; e) el conocimiento demostrado o presunto de los comportamientos infractores por parte de los participantes.
- (435) Por otro lado, la jurisprudencia ha establecido que no todas y cada una de las conductas tienen que constituir una infracción en sí mismas para que exista una infracción única y continuada³⁴⁷:

³⁴⁴ STJUE, de 6 de diciembre de 2012, en el asunto C-441/11 P *Comisión Europea contra Verhuizingen Coppens NV*, par 41; de 24 de junio de 2015, en los asuntos acumulados C-293/13 P y C-294/13 P, *Fresh del Monte Produce Inc*, pár 156. STS, de 3 de marzo de 2016, en el rec. núm. 3604/2013, *S.R.L. Ilpa Divisiones ILIP*, ECLI:ES:TS:2016:932; de 27 de octubre de 2015, rec. núm. 1044/2013, *Bombas Grundfos España S.A.U. y Grundfos Holding AS*, ECLI:ES:TS:2015:4654; y de 21 de octubre de 2015, rec. núm. 1755/2013, *ITT Water & Wastewater España, S.A. (Xylem Water Solutions España, S.A.)*, ECLI:ES:TS:2015:4599.

³⁴⁵ SAN, de 27 de febrero de 2018, rec. núm 5/2016, *Germán y Arbora & Ausonia, S.L.U.*, en el expte. S/DC/0504/14 AIO.

³⁴⁶ SAN, de 9 de julio de 2013, rec. núm 490/2011, *Wilo Ibérica, S.A.*, en el expte. S/0185/09 *Bombas de Fluidos y la STG*, de 19 de mayo de 2010, en el asunto T-18/05 *IMI plc, IMI Kynoch Ltd y Yorkshire Copper Tube*.

³⁴⁷ Ver sentencia del TJUE de 1 de febrero de 2024, *Scania y otros/Comisión C-251/22 P EU:C:2024:103*, apartados 133 y 134.

“No obstante, el Tribunal de Justicia ya ha precisado que, si bien un conjunto de comportamientos puede calificarse, con arreglo a los requisitos enunciados en los dos apartados anteriores de la presente sentencia, de «infracción única y continuada», de ello no puede deducirse que cada uno de esos comportamientos deba calificarse necesariamente, en sí mismo y aisladamente considerado, de infracción distinta de dicha disposición.

En efecto, para demostrar la existencia de una infracción única y continuada es habitual tener en cuenta los diferentes vínculos existentes entre los diferentes elementos que componen la infracción considerada. Así, un contacto entre empresas que, aisladamente considerado, no constituiría en sí mismo una infracción del artículo 101 TFUE, apartado 1, puede, no obstante, ser pertinente para demostrar la existencia de una infracción única y continuada de esa disposición, habida cuenta del contexto en el que se produjo ese contacto. En tal situación, dicho contacto forma parte del conjunto de indicios en el que la Comisión puede basarse legítimamente para demostrar la existencia de una infracción única y continuada de la citada disposición”

5.4.2.6.2. Aplicación a este caso

(436) En el presente caso, se considera que se cumplen las condiciones antes señaladas para que las prácticas desarrolladas por el CGPE sean calificadas como una infracción única y continuada, dado que existe una pluralidad de acciones que responden a un plan unitario sostenido en el tiempo. Al aprobar y publicitar las Reglas, los Términos y condiciones y al suscribir los convenios de adhesión, el CGPE perseguía un objetivo común, cual era coordinar las actuaciones de sus asociados, uniformizando las comisiones que todos ellos percibirían al intervenir como entidad especializada, con la intención de obtener unos ingresos adicionales. Así:

- El 13 de mayo de 2016 el CGPE aprobó el conjunto de las Reglas y normas de subastas procuradores como entidad especializada en la realización de bienes. Mediante estas estableció comisiones fijas, mínimas y máximas a percibir por los Colegios de Procuradores por su intervención como entidades especializadas a través del Portal.
- El 20 de diciembre de 2016, el Comité Ejecutivo del CGPE actualizó dichas Reglas. Esta versión ha seguido vigente de forma ininterrumpida hasta la actualidad.
- También en el año 2016 se hicieron públicos los Términos y condiciones de uso del Portal www.subastasprocuradores.com, que completan las Reglas mediante el establecimiento de comisiones fijas en el caso de las ventas directas.
- Entre los años 2016 y 2022, el CGPE suscribió convenios de colaboración con 49 colegios de procuradores para la utilización por estos del Portal

del CGPE. Mediante su firma los colegios de procuradores se adherían a las normas y usos de la marca “subastas procuradores” prevista en el correspondiente reglamento de funcionamiento y demás reglas establecidas por el CGPE (esto es, a las Reglas y a los Términos y condiciones), y se aseguraba, por tanto, su implementación y observancia al establecer en ellos unos honorarios máximos compatibles con las previsiones de las Reglas y los Términos y condiciones -ver párrafos (331) y (387)-. Además, la publicitación de las Reglas en la web del CGPE y en el propio Portal -ver párrafo (165)-, permitía su conocimiento tanto por los procuradores que integran los colegios de procuradores como por el público general.

- (437) La infracción es continuada al no existir lapsos ni interrupciones en las prácticas y dada la proximidad temporal entre las distintas actuaciones. Las Reglas y los Términos y condiciones del Portal se establecen en el año 2016 y se mantienen en vigor de forma ininterrumpida hasta la actualidad. En la misma sesión de 20 de diciembre de 2016 en la que se actualizaron las Reglas, el CGPE elaboró el “*Convenio de colaboración a suscribir entre el Consejo General y los colegios de procuradores para la realización de bienes como entidad especializada*” que posteriormente suscribiría con los colegios de procuradores que desearan utilizar su Plataforma -ver párrafo ((164))- . Tras ello, el CGPE fue celebrando de forma sucesiva los 49 convenios de adhesión con los colegios de procuradores a lo largo de los años 2016 a 2022. Estos convenios han estado vigentes de manera ininterrumpida desde su firma hasta la actualidad, conforme al siguiente detalle:

Colegio de Procuradores	Fecha de firma del convenio
Pontevedra	29/12/2016
Burgos	09/01/2017
Santa Cruz de Tenerife	18/01/2017
Córdoba	23/01/2017
Granada	24/01/2017
Salamanca	24/01/2017
Vizcaya	27/01/2017
La Coruña	31/01/2017
Oviedo	01/02/2017
Huelva	02/02/2017
Jaén	06/02/2017
Castellón	07/02/2017

Colegio de Procuradores	Fecha de firma del convenio
Lorca	20/02/2017
Badajoz	21/02/2017
Cádiz	21/02/2017
Cantabria	24/02/2017
Valladolid	24/02/2017
Santiago de Compostela	28/02/2017
Ciudad Real	02/03/2017
Palencia	16/03/2017
Terrassa	19/05/2017
León	24/05/2017
Cáceres	01/07/2017
Lugo	04/07/2017

Murcia	07/02/2017	Barcelona	01/11/2017
Toledo	07/02/2017	Ávila	15/12/2017
Zamora	07/02/2017	Mataró	29/12/2017
Alicante	09/02/2017	La Rioja	31/12/2017
Sevilla	09/02/2017	Lérida	18/01/2018
Antequera	10/02/2017	Tarragona	06/06/2018
Huesca	10/02/2017	Vigo	18/02/2019
Zaragoza	10/02/2017	Gerona	19/02/2019
Madrid	14/02/2017	Tortosa	12/03/2019
Teruel	14/02/2017	Guadalajara	14/11/2019
Almería	16/02/2017	Elche	18/09/2020
Navarra	16/02/2017	Albacete	02/01/2022
Soria	16/02/2017		

Fuente: CGPE y Colegios de Procuradores³⁴⁸

- (438) Conforme a lo desarrollado en el apartado 5.4.2.2, las Reglas, los Términos y condiciones y los distintos convenios de adhesión infringen los artículos 1 LDC y 101 TFUE, al constituir una decisión o recomendación colectiva del CGPE sobre los honorarios a percibir por los Colegios de Procuradores al efectuar subastas o ventas directas a través del Portal. Forman parte de la misma infracción única y continuada porque todos comparten como sujeto activo de las prácticas al CGPE, al ser quien aprobó las Reglas, quien publicó los Términos y condiciones en la web del Portal, y quien suscribió los convenios con los distintos colegios de procuradores; y en todos los instrumentos aprobados o suscritos por el CGPE relacionados con el Portal, este recomendó los honorarios a percibir por los colegios de procuradores en forma de precios fijos, mínimos o máximos.

5.4.2.6.3. Duración

- (439) La decisión o recomendación colectiva se viene desarrollando desde la aprobación de las “Reglas de 13 de mayo de 2016” (véase hecho 4.6.1.1) contenían honorarios fijos, mínimos y máximos y las “Reglas de 20 de diciembre de 2016” (véase hecho 4.6.1.2) contienen honorarios mínimos y máximos por la realización de bienes en la Plataforma, manteniendo estas últimas “Reglas de 20 de diciembre de 2016” su vigencia hasta la actualidad (véase sección 4.2.2). Asimismo, los Términos y condiciones de uso de www.subastasprocuradores.com que establecen comisiones fijas en el caso de venta directa continúan siendo accesibles a la fecha de elaboración de esta propuesta de resolución (véase párrafo (147)). Finalmente, los 49 convenios firmados entre el CGPE y colegios de procuradores que contienen honorarios

³⁴⁸ Folio 751.

máximos por la realización de bienes se firmaron entre el 29 de diciembre de 2016 y el 2 de enero de 2022 y continúan vigentes (véase párrafo (148)).

5.4.2.7. Conclusión

- (440) A través de Reglas y los Términos y condiciones de uso de www.subastasprocuradores.com, así como de los convenios firmados con los diferentes colegios de procuradores, el CGPE ha emitido una decisión o recomendación colectiva mediante la que estableció unas comisiones máximas, mínimas o fijas que debía pagar el adjudicatario a la entidad especializada interviniente (procurador, colegios de procuradores y/o CGPE) por la prestación de los servicios de intermediación en la realización extrajudicial en línea de bienes que, atendiendo a su contenido, objetivos, y contexto jurídico y económico, constituye una restricción única y continuada por objeto contraria a los artículos 1 LDC y 101 TFUE.
- (441) Dicha conducta es concreta y objetivamente apta para influir en el comportamiento comercial de los miembros del CGPE, limitando la independencia de las empresas que forman parte del ente asociativo y acordando un comportamiento común y homogéneo que afectan a parámetros fundamentales de la competencia, como el precio.
- (442) Así, esta decisión de asociación de empresas o recomendación colectiva de precios es susceptible de facilitar la homogeneización de conductas entre competidores (el CGPE con los colegios de procuradores, de estos entre sí y de otros colegios de procuradores no adheridos que celebrasen subastas fuera del portal del CGPE), y dado su carácter público puede afectar también a otras entidades especializadas. Adicionalmente, debido a la especial posición del CGPE y a la notoriedad del Portal de subastas que gestiona, los precios hechos públicos son también susceptibles de servir de referencia a los órganos judiciales cuando estos establecen expresamente en el encargo de subasta la comisión a aplicar.
- (443) Lo anterior, de acuerdo con la doctrina administrativa y jurisprudencia citadas, es independiente de que la recomendación sea o no de obligado cumplimiento para sus miembros, que haya sido aceptada por unanimidad por los mismos, o que sea seguida por los asociados a los que se dirige.

5.4.3. Infracción del artículo 3 de la LDC.

- (444) Las comunicaciones del CGPE consistentes en la publicitación engañosa de la Plataforma (www.subastasprocuradores.com) como dotada de unas garantías adicionales frente al resto de opciones disponibles en el mercado vinculadas a

su condición como corporación de Derecho público, son constitutivas de una infracción del artículo 3 de la LDC.

5.4.3.1. Principios

- (445) El artículo 3 de la LDC establece que “[l]a Comisión Nacional de la Competencia o los órganos competentes de las Comunidades Autónomas conocerán en los términos que la presente Ley establece para las conductas prohibidas, de los actos de competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público”.
- (446) Tal y como establece la jurisprudencia³⁴⁹, el artículo 3 de la LDC supone que, desde la perspectiva de la legislación de competencia, la autoridad de competencia sólo está facultada para realizar el reproche de deslealtad a que se refiere dicho precepto cuando la conducta enjuiciada, teniendo en cuenta el contexto jurídico y económico en el que se produce, resulta apta para restringir la competencia efectiva en el mercado, que es el interés público tutelado por la LDC.
- (447) Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo señala que:
- “La tutela de los intereses públicos en juego legítima, según el legislador español, la eventual actuación de los organismos administrativos encargados de preservar la libre competencia para reprimir conductas desleales de los empresarios que, además de serlo, afecten a aquellos intereses públicos por falsear de manera sensible la competencia en el mercado”³⁵⁰.*
- (448) De acuerdo con lo anterior y siguiendo la doctrina expuesta en anteriores resoluciones de las sucesivas autoridades de competencia españolas³⁵¹ confirmadas por los tribunales³⁵², para apreciar una infracción del artículo 3 LDC es necesario que exista un acto de competencia desleal de conformidad con la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (LCD) y que dicho acto afecte al interés público al falsear la competencia en el mercado.

³⁴⁹ Véase, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2018, ASCENSORES 2, S/0410/12, [ES:TS:2018:3334](#).

³⁵⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2018, ASCENSORES 2, S/0410/12, [ES:TS:2018:3334](#), con cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2010, [ES:TS:2010:1839](#), Astel/Telefónica, expte. 557/2003, F.J. 6º.

³⁵¹ Véase la resolución de la Sala de Competencia de la CNMC de 20 de junio de 2019 en el expediente [AGIC](#), S/DC/0552/15 -confirmada mediante Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de octubre de 2023, [ES:AN:2023:5349](#)- y la resolución de la Sala de Competencia de la CNMC de 4 de febrero de 2016, [INDUSTEX](#), S/DC/0509/14 y casos citados (página 14).

³⁵² Ver sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2017, IBERDROLA SUR, S/2013/10, [ES:TS:2017:349](#),; y sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2018, Ascensores-2, S/0410/12, [ES:TS:2018:3334](#), F.D. Tercero.

- (449) Estos elementos son cumulativos e independientes entre sí, de modo que la conducta que el artículo 3 LDC tipifica exige que en la conducta que está siendo enjuiciada estén presentes ambos³⁵³.
- (450) En relación con el primer elemento, por “*conducta desleal*” se entienden las prácticas que merecen tal consideración de acuerdo con la LCD³⁵⁴. Por tanto, la deslealtad de las conductas ha de enjuiciarse y resolverse siguiendo las reglas establecidas en la LCD.
- (451) En relación con el segundo elemento, para apreciar “*afectación al interés público por falseamiento de la competencia en el mercado*”, los actos desleales han de tener aptitud para falsear la competencia³⁵⁵ (i.e. que produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado). Así lo ha señalado recientemente la Audiencia Nacional: “*basta demostrar la aptitud de la conducta para producir el mencionado efecto lesivo del interés público*”³⁵⁶. Se hará:

*“Teniendo para ello en cuenta factores como la naturaleza de la conducta, la estructura del mercado, el bien o servicio afectado, etc., es decir, el contexto jurídico y económico afectado, de suerte que si tras este análisis no se aprecian indicios de que la conducta sea apta para falsear la competencia efectiva, no sólo resulta superfluo que se realice una calificación jurídica de la conducta desde la óptica del Derecho contra la competencia desleal, sino que tal calificación carece de toda relevancia jurídica en la medida en que no concurre el presupuesto que habilita a la Autoridad de Competencia para sancionar actos de competencia desleal”*³⁵⁷.

5.4.3.2. Actos de competencia desleal

- (452) Aunque el escrito de la denunciante no señala una posible infracción del artículo 3 de la LDC, en la documentación aportada por esta con posterioridad³⁵⁸, señala que, con su intervención como entidades especializadas, el CGPE (y como consecuencia los distintos colegios de procuradores) estaría publicitando y ofreciendo los servicios de entidad especializada prestados a través del Portal

³⁵³ Por todas, ver resolución de la CNMC de 4 de febrero de 2016, [INDUSTEX](#), S/DC/0509/14 y casos citados en dicha resolución (página 15), así como las sentencias del Tribunal Supremo citadas previamente.

³⁵⁴ Ver resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 10 de mayo de 1999, [Aluminios Navarra](#), R 344/98, F.D. 5: “*Efectivamente, los actos desleales contrarios a la libre competencia contemplados en el art. 7 LDC son los prohibidos por la Ley de Competencia Desleal [...]*”.

³⁵⁵ Ver sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de noviembre de 2013, [IBERDROLA SUR](#), S/2013/10, [ES:AN:2013:5152](#), F.J. Tercero; y sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de julio de 2016, [ASCENSORES-2](#), S/0410/12, [ES:AN:2016:2995](#), F.D. Séptimo: “*la Ley 3/1991 lo que exige es que las conductas infractoras sean potencialmente aptas para restringir la competencia*”.

³⁵⁶ Véase sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de octubre de 2023, [AGIC](#), S/DC/0552/15, [ES:AN:2023:5349](#), F.D. Sexto.

³⁵⁷ Véase la resolución del Consejo de la CNC de 15 de diciembre de 2011, [Asistencia en Carretera](#), S/0350/11.

³⁵⁸ Respuesta de [ACTIVOS CONCURSALES](#) de 5 de abril de 2022 (folios 8.045 y 8.053 versión no confidencial).

como los únicos prestados por una entidad de naturaleza pública, esto es, como si interviniesen en su condición de corporación de Derecho público, cuando en realidad lo hacen en calidad de empresas.

(453) Respecto a la valoración del carácter desleal de las mencionadas conductas, la LCD prevé en su artículo 5 (actos de engaño) que:

1. Se considera desleal por engañosa cualquier conducta que contenga información falsa o información que, aun siendo veraz, por su contenido o presentación induzca o pueda inducir a error a los destinatarios, siendo susceptible de alterar su comportamiento económico, siempre que incida sobre alguno de los siguientes aspectos:

*a) La existencia o **la naturaleza del bien o servicio.***

[...]

*g) La **naturaleza, las características y los derechos del empresario** o profesional o su agente, tales como su identidad y su solvencia, sus cualificaciones, su situación, su aprobación, su afiliación o sus conexiones y sus derechos de propiedad industrial, comercial o intelectual, o los premios y distinciones que haya recibido.*

(454) Así, el artículo 5 LCD tipifica como infracciones, entre otras, cualquier conducta que: (i) contenga información falsa o información que, aun siendo veraz, por su contenido o presentación induzca o pueda inducir a error a los destinatarios; (ii) sea susceptible de alterar el comportamiento económico de su destinatario; e (iii) incida sobre algunos de los aspectos contemplados en el artículo.

(455) De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la prohibición de los actos de engaño “trata de proteger el correcto funcionamiento del mercado, en el que la ley de la oferta y la demanda cumple una función trascendente, ante la posibilidad de que los consumidores, en el momento de tomar la decisión de adquirir o no los bienes -productos o servicios-, estén errados sobre las características de los mismos que puedan influir en aquella”³⁵⁹.

(456) En relación con el primer requisito, se recoge una dualidad de conductas. Por un lado, la “*información falsa*” y por otro la “*información que, aun siendo veraz, por su contenido o presentación induzca o pueda inducir a error a los destinatarios*”. En el primer caso, la decisión que adopta el destinatario de la información no sería consecuencia de la realidad de las prestaciones ofrecidas, sino que se vería afectada por el error padecido como consecuencia de la falsedad o de la inexactitud de lo afirmado. En el segundo caso, la información no es falsa o inveraz, pero induce a error porque transmite una representación incorrecta de

³⁵⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2008, [ES:TS:2008:2209](#), que resuelve la demanda planteada por la Asociación Española de Yogur y Productos Lácteos Frescos contra una empresa por una conducta consistente en el empleo de los signos distintivos YOGURINA Y YOGONESA, así como de la locución "CON YOGUR" y de la mención YOGUR entre los ingredientes de la margarina y mayonesa de la marca YOFRESH que dicha empresa comercializaba, al considerar que dicha conducta infringía varios preceptos de la LCD porque la mahonesa y la margarina son productos que no llevan yogurt.

la realidad, es decir, el engaño no deriva de la información suministrada sino de las circunstancias que rodean al acto (como, por ejemplo, las alegaciones sobre un elemento propio del producto que se presenta como ventajoso y que, por el contrario, es común en los productos ofrecidos por los competidores³⁶⁰).

- (457) Por otro lado, no se requiere que la conducta engañosa produzca un resultado. De la literalidad del artículo se deriva que solo hay que probar que la conducta puede producir dicho resultado: *“induzca o pueda inducir a error”*. Lo anterior ha sido confirmado por la jurisprudencia que ha señalado que *“basta con que dicha conducta sea susceptible de inducir a error”*³⁶¹ o *“que el error pueda influir en la decisión económica tomada por el destinatario, ya que protege la libertad de elección por parte del consumidor o usuario, y de la lectura del mismo precepto se deduce que basta con que pueda afectar a su comportamiento económico (de los destinatarios) o perjudicar o ser capaz de perjudicar a un competidor”*³⁶².
- (458) No solo se exige un acto de engaño apto para inducir a error, sino que también ha de ser susceptible de alterar el comportamiento económico del destinatario, es decir, mermar su capacidad de adoptar una decisión con pleno conocimiento de causa, de modo que sea susceptible de tomar una decisión sobre su comportamiento económico que de otro modo no hubiera tomado o, de acuerdo con la jurisprudencia, *“perjudicar o ser capaz de perjudicar a un competidor”*³⁶³.
- (459) Por otro lado, de nuevo, basta con la potencialidad del resultado, sin que sea necesario que este se produzca. El Tribunal Supremo indica al respecto *“que no se exige la precisión, ni menos la prueba, de que se haya producido efectivo perjuicio en los destinatarios o de que fatalmente se pueda producir”*³⁶⁴.

³⁶⁰ Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 12 de marzo de 1992. En este caso, la Asociación de Empresarios de Publicidad de Sevilla realizó un anuncio en el que se hablaba de las empresas legalmente constituidas e inscritas en su registro, de forma que aunque la expresión “empresas legalmente constituidas” era cierta, por la forma en la que se insertaba la locución en el mensaje publicitario, causaba otra impresión en el público de los destinatarios; a saber: que todas las empresas no citadas en el anuncio, no estaban legalmente constituidas.

³⁶¹ Por todas, ver sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2005 ([ES:TS:2005:3307](#)), en el que, entre otras, una sociedad demandó a otra por utilizar y difundir indicaciones incorrectas o falsas que inducen a error a la clientela por etiquetar, promocionar y comercializar como “Cava” botellas que en realidad eran vinos espumosos.

³⁶² Ver sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2006 ([ES:TS:2006:2606](#)), en la que se analiza la denuncia interpuesta por un Colegio de Odontólogos contra la publicidad emitida por una entidad aseguradora al considerar que la misma era ilícita por engañosa al no tratarse de un seguro, sino de un servicio de intermediación en el que el asegurado no abona una “franquicia” sino el precio completo de la prestación médica, en tanto que los servicios de ofrecidos sin “franquicia” ya estaban cubiertos por la póliza general antes de ofrecer el “Suplemento Odontológico”.

³⁶³ Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2006 ([ES:TS:2006:2606](#)).

³⁶⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2006 ([ES:TS:2006:2606](#)).

- (460) Por último, los extremos sobre los que puede recaer la falsedad o el error determinante del engaño aparecen expresamente recogidos en los apartados a) a h) del artículo (“*siempre que incida sobre alguno de los siguientes aspectos*”).
- (461) En relación con lo anterior, se incluye a continuación un resumen del conjunto de actuaciones del CGPE detalladas en los hechos probados más relevantes a estos efectos:
- El CGPE, a través del acuerdo firmado con la empresa gestora de la Plataforma, se obligaba, por un lado, a promocionar y firmar los correspondientes convenios con Colegios, AAPP, entidades bancarias, organismos públicos, etc., y, por otro, a utilizar los medios de comunicación y publicidad necesarios para dar a conocer la existencia del Portal (ver hecho 4.2.1 y párrafos (135) y (184)).
 - El inicio de la actividad del Portal se notificó por el CGPE a los distintos colegios de procuradores, instándoles a adherirse y hacer uso de él, y a fomentar su designación como entidades especializadas (ver párrafo (193)).
 - El CGPE suscribió convenios de colaboración con diversas entidades para la intervención de aquel o de los colegios de procuradores como “*[e]ntidad Especializada para la celebración de subastas en toda clase de procedimientos judiciales que se le encomienden. [...] Este servicio comprenderá el acompañamiento previo, simultáneo y posterior a la subasta [...]*” (véase hecho 4.6.4).
 - El CGPE trasladó que la realización de bienes mediante www.subastasprocuradores.com era la única alternativa a las subastas judiciales que se realizan a través del BOE y que los colegios de procuradores son las únicas Corporaciones de Derecho Público designadas expresamente por la LEC con capacidad para realizar subastas de bienes embargados (ver párrafo (208)).
 - Desde su creación en 2016, el CGPE realizó diversas actividades destinadas a dar a conocer la Plataforma, tanto a los distintos colegios de procuradores, como a otros operadores públicos (Juzgados y Tribunales, organismos públicos, etc.) y privados (véase hecho 4.8.1). En relación con la comunicación a operadores judiciales, el CGPE organizó en julio de 2016 sesiones formativas dirigidas específicamente a los Jueces de lo Mercantil para ofrecer sus servicios (ver párrafo (188) y (191)). El CGPE presentó el Portal, señalando lo siguiente³⁶⁵: “*Por ello, desde el CGPE se*

³⁶⁵ Folio 264.

ha apostado firmemente por dar a conocer www.subastasprocuradore.com los foros y Congresos especializados en derecho mercantil y societario más relevantes del territorio nacional”.

- Desde 2019 son especialmente relevantes las comunicaciones públicas realizadas por el CGPE a fin de publicitar sus servicios como entidad especializada como un servicio público y como la única alternativa a las subastas realizadas a través del Boletín Oficial del Estado:

- o Existen varios vídeos y seminarios en línea (webinars) en la plataforma YouTube (de 2019 y 2020), en el propio canal de Subastas Procuradores, en los que se presenta el servicio y se hacen declaraciones en las que se incide sobre su carácter público, que siguen estando disponibles en la actualidad (ver párrafos (202) y (207)).
- o En una entrevista a la directora del Departamento Jurídico de Subastas Procuradores (2020), perteneciente al CGPE, del portal www.subastasprocuradores.com [énfasis añadidos] indicó (véase párrafo (210)):

*“Quien conoce [subastasprocuradores.com](http://www.subastasprocuradores.com) sabe que tiene una ventaja competitiva. Clara, muy clara” [...] “**Somos un servicio público muy eficaz y muy interesante, se lo aseguro**”.*

- o También son reseñables diversas afirmaciones en entrevistas de la Directora de relaciones institucionales del portal www.subastasprocuradores.com (2020) (ver párrafos (211) y (212)):

“Yo creo que también hay que saber transmitir que somos un servicio público, sobre todo a las entidades financieras, [...]”.

“Tenemos que explicarles que el Consejo General de Procuradores no es un servicio privado, sino que somos un servicio público porque somos corporación de derecho público, coadyuvamos a la Administración de Justicia [...]”.

“Yo creo que esa es la piedra angular de nuestro servicio: el ser corporación de derecho público, tener vocación de servicio público [...]”.

“He tenido muchas conversaciones con jueces y me consta que dentro del ámbito Subastas Procuradores es muy bien visto por eso que comentaba, la doble faceta de los procuradores no solo de representar a sus clientes sino de coadyuvar a la Administración de Justicia, [...]”

“Resulta que los procuradores son la única profesión que está habilitada para realizar subastas extrajudiciales, que se trata de una

corporación de derecho público con vocación de servicio y de coadyuvar a la Administración de Justicia, [...]”

“Así, afirma que hay que explicarles que el Consejo General de Procuradores no es un servicio privado, sino una corporación de derecho público que trabaja junto a la Administración de Justicia, pero a la vez da un servicio que tiene “la misma calidad” que cualquier servicio privado para que puedan recuperar su deuda lo antes posible”.

- En las comunicaciones a los distintos colegios de procuradores el CGPE insistía en esta condición³⁶⁶:

“[...] facilitando a los Colegios de Procuradores el poder materializar su condición de entidad especializada en la realización de bienes, siendo la única en España como administración corporativa pública con sus propias normas de funcionamiento y su portal electrónico”.

- (462) En relación con lo expuesto, se aprecia cómo el CGPE se obligó con la empresa que creó y gestiona la Plataforma a firmar convenios con distintas instituciones y a darle la publicidad necesaria. En dicho contrato, también se recogía un esquema de cómo se repartirían los beneficios generados a través de la Plataforma entre las distintas partes intervinientes (la mencionada empresa, el CGPE, los distintos colegios y los procuradores).
- (463) Dichas obligaciones se materializaron con la firma de distintos convenios con todo tipo de entidades, públicas y privadas, y con una intensa actividad comunicativa y de promoción por parte del CGPE: (i) por un lado, notificando la información a los colegios de procuradores e invitándoles a que se adhirieran a la Plataforma y a que fomentaran su designación como entidades especializadas; y (ii) por otro lado, realizando comunicaciones a entidades públicas y privadas dando a conocer la Plataforma.
- (464) En relación con estas comunicaciones públicas, conforme a lo expuesto en el apartado 4.8, en varias de ellas se aprecia cómo el CGPE publicita la Plataforma como un servicio público, como la única alternativa a las subastas judiciales que se realizan a través del BOE, como una corporación que trabaja de manera cercana y coadyuva a la administración de justicia, pero con la misma calidad que cualquier servicio privado, y como la única en España como administración corporativa pública.
- (465) De esta forma, el CGPE traslada con dichas comunicaciones (y también a través de la propia plataforma subastasprocuradores.com) a los principales operadores públicos y privados que intervienen en este mercado (jueces y magistrados, administradores concursales, Administraciones Públicas, grandes empresas, etc.) la idea de que el servicio que se presta a través del Portal es un servicio

³⁶⁶ Anexo 33 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio 670).

público o que es la única alternativa a las subastas judiciales que se realizan a través del BOE, ya que el CGPE y los distintos colegios de procuradores que actúan por medio del Portal son las únicas Corporaciones de Derecho Público designadas expresamente por la LEC que operan como entidades especializadas (frente a sus competidoras) con capacidad para realizar subastas de bienes, siendo por ello su Plataforma merecedora de mayor confianza o resultando más segura.

- (466) Sin embargo, como se ha explicado (véase sección 5.4.1.2), aunque el CGPE es, en cuanto a su naturaleza, una corporación de Derecho público, cuando interviene en calidad de entidad especializada lo hace como entidad privada³⁶⁷, que actúa con interés propio y con ánimo de lucro, compitiendo con las personas o entidades especializadas que rivalizan en el mercado.
- (467) En este sentido, como se ha referido anteriormente (véase, por ejemplo, hecho 4.8.1), el propio CGPE ha reconocido abiertamente que su actividad como entidad especializada en la realización extrajudicial de bienes se enmarca en su actividad como empresa privada (y no como entidad del Sector Público³⁶⁸), guiado por el ánimo de lucro³⁶⁹.
- (468) Por otro lado, la LEC en su artículo 641 establece que “los Colegios de Procuradores podrán ser designados como entidad especializada en la subasta de bienes”, pero no llega tan lejos como el CGPE que señala que “[l]os Colegios de Procuradores son las únicas corporaciones de Derecho Público designadas expresamente por la LEC con capacidad para realizar subastas de bienes embargados”³⁷⁰. Así, la LEC reconoce expresamente a los colegios de

³⁶⁷ Así lo reconoce el Presidente del CGPE en escrito de julio de 2020, acompañado como Anexo 1 a la respuesta de ACTIVOS CONCURSALES al requerimiento de información de la DC: “Cabe, en consecuencia, concluir que los Colegios de Procuradores y el propio Consejo General de Procuradores, cuando intervienen como entidad especializada para la subasta de bienes, no se encuentran en el ejercicio de una potestad administrativa, sino que, en su calidad de entidad de base privada, llevan a cabo una actuación no sometida al Derecho Administrativo y por eso ajena al funcionamiento de un servicio público” (folio 250).

³⁶⁸ Escrito de julio de 2020 remitido por Presidente del CGPE, acompañado como Anexo 1 a la respuesta de ACTIVOS CONCURSALES al requerimiento de información de la DC: “Cabe, en consecuencia, concluir que los Colegios de Procuradores y el propio Consejo General de Procuradores, cuando intervienen como entidad especializada para la subasta de bienes, no se encuentran en el ejercicio de una potestad administrativa, sino que, en su calidad de entidad de base privada, llevan a cabo una actuación no sometida al Derecho Administrativo y por eso ajena al funcionamiento de un servicio público”. (Folio 250).

³⁶⁹ Anexo 41 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022 (folio 706), donde se señala que “dicho sistema proporciona un ingreso adicional a nuestro ejercicio profesional”, y Anexo 42, donde se señala la finalidad de “obtener con ello la posibilidad de incorporar otro tipo de ingreso en un momento como este de especial dificultad para todos nosotros” (folio 708).

³⁷⁰ Anexo 3 de la respuesta de ACTIVOS CONCURSALES de 7 de diciembre de 2021 a la solicitud de información de la DC (folio 260): “Los Colegios de Procuradores son las únicas corporaciones de Derecho Público designadas expresamente por la LEC con capacidad para realizar subastas de bienes embargados”.

procuradores (no así al CGPE, aunque opera igualmente como entidad especializada) la facultad de intervenir como entidades especializadas para la realización de bienes en su artículo 641.1, pero no establece reserva o preferencia a su favor, ni indica expresamente que sean “las únicas corporaciones de Derecho Público designadas” como transmite al mercado el CGPE.

- (469) La aptitud de la conducta para afectar a las decisiones de los operadores económicos en perjuicio de los competidores viene refrendada por varias decisiones de distintos administradores concursales de proceder a la elección del CGPE como entidad especializada más idónea fundadas en su condición de Corporación de Derecho (véase hecho 4.9). Lo anterior se basa en el hecho de que los planes de liquidación presentados por los Administradores Concuriales (en diversos procedimientos concursales seguidos ante los Juzgados de numerosos lugares de la geografía española y sin relación aparente entre sí) contenían afirmaciones como las siguientes (véase párrafo (222)):

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

- (470) La potencial efectividad de esta publicitación de la Plataforma y sus participantes como entidades especializadas de naturaleza pública es consistente con el hecho de que incluso los Juzgados y Tribunales de justicia han llegado a recogerlo en sus resoluciones, y a instar a los administradores concursales a que de las tres entidades especializadas a las que debían solicitar oferta con carácter previo a su designación, una fuese necesariamente *subastasprocuradores*, a la que además eximía de ciertos requisitos (véase párrafo (224))³⁷¹:

“En caso de que la realización se vaya a llevar a cabo por una entidad especializada de derecho privado (no aplicable, por tanto, a “Subastas Procuradores”), manifestación expresa de la administración concursal de que la elección de la entidad no genera conflicto con intereses propios de la administración concursal o del concursado.

“Si la entidad especializada fuere “Subastas Procuradores”, no se considerará vinculación profesional la que haya podido existir entre la administración concursal y un procurador o Colegio de Procuradores.

[...]

La administración concursal deberá recabar, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación de la presente, ofertas de tres entidades públicas (“Subastas Procuradores”) y privadas”.

³⁷¹ Anexo 3 de la respuesta del Colegio de Procuradores de Burgos, de 1 de abril de 2022 (folio 2076). Anexos 6 a 8 de la respuesta del Colegio de Procuradores de Oviedo de 4 de abril de 2022 (folios no confidenciales 15.138, 15.139, 15.168 Anexos 3-A) a 3-E), de la respuesta del Colegio de Procuradores de Cantabria de 5 de abril de 2022 (folios no confidenciales 3707, 3715, 3723, 3731 y 3739) y de la respuesta del Colegio de Procuradores de Palencia de 5 de abril de 2022 (folio no confidencial 13.126).

- (471) Según ha referido alguna de las entidades especializadas requeridas en el marco del presente procedimiento, este tratamiento privilegiado (consistente en la exención de la prohibición de conflictos de interés con el deudor y la imposición al administrador concursal de la obligación de consultar a *subastasprocuradores* en todo caso) se repite con frecuencia en los distintos procedimientos judiciales (véanse párrafos (226) y siguientes).
- (472) En otras ocasiones los Juzgados y Tribunales realizan una distinción entre entidades especializadas y análogas, siendo la única “*entidad análoga*” citada expresamente en la resolución judicial el “*Portal de subastas del Colegio Nacional de Procuradores*”³⁷² o entre la posibilidad de realizar los bienes a enajenar por medio de entidad especializada o a través del Portal del CGPE, como si no se tratase de una entidad especializada más³⁷³.
- (473) Por tanto, con su conducta, el CGPE se presenta al mercado atribuyéndose unas características de servicio público que no son ciertas ya que la realidad es que opera en el mercado en el caso de esta actividad como una entidad privada. Se prevale además de ciertas características, como la cercanía a los juzgados y una confianza y reputación adicional derivadas de su carácter público en el ejercicio de la procura.
- (474) De esta forma, se aprecia como se cumplen todos los requisitos para la aplicación del artículo 5 LCD, ya que el CGPE realiza una conducta consistente en publicitarse mediante comunicaciones:
- Que contienen información falsa (i.e. anunciarse como una entidad que opera en el mercado como una corporación de Derecho público cuando opera como una entidad privada en este ámbito); concretamente, la falsedad o el error determinante del engaño aparecen expresamente recogidos en los apartados a) a h) del artículo. De estos aspectos se ha acreditado que en este caso el engaño se predica de “*la existencia o la naturaleza del bien o servicio*” (5.1. a) LDC). [...] y de “[l]a naturaleza, las características y los derechos del empresario” (5.1. g) LCD).
 - Son susceptibles de alterar el comportamiento económico de los destinatarios (i.e. las entidades y personas que recurren a las entidades

³⁷² Anexo 1 de la respuesta de FRIAS AND PARTNERS de 5 de abril de 2022 (folio 5.333).

³⁷³ Anexo 4 de la respuesta del Colegio de Procuradores de Huesca: Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Huesca, de 11 de mayo de 2020, dictado en la sección de liquidación del concurso tramitado bajo el número de autos 379/2013, en virtud del cual se indicaba: “*Venta concurrencial a través de entidad especializada. Se procederá por la administración concursal a la venta concurrencial a través de entidad especializada (entidad especializada, subasta notarial o mediante el portal de subastas del Colegio General de Procuradores de España) con arreglo a las condiciones fijadas a continuación*”. (Folio confidencial 3119, no confidencial 15579).

especializadas para la realización de bienes) o de perjudicar a un competidor (i.e. las entidades especializadas que compiten con el CGPE).

- (475) Además, se ha acreditado la aptitud de la conducta para producir una alteración efectiva del comportamiento económico de los destinatarios o perjuicio a un competidor. Se ha demostrado que los planes de liquidación de algunos administradores concursales proponían la designación del CGPE o de un colegio de procuradores al considerarla la más idónea por su condición de corporación de Derecho público -ver párrafo (223)-, y que varias resoluciones de los Juzgados y Tribunales de justicia han llegado a recogerlo en sus resoluciones – ver párrafos (469) a (472)-. La aptitud de la conducta para perjudicar a los competidores es también consistente con las denuncias y quejas presentadas por terceros en este sentido (ver párrafo (221)).
- (476) En relación con lo anterior, si bien la consciencia efectiva de que la conducta es contraria a la norma no es requisito del tipo, el propio CGPE era consciente de la potencial ilicitud de sus conductas desde la perspectiva de la competencia desleal, en la medida en que en su decisión de 10 de junio de 2021 estableció que era necesario tratar de **[INICIO CONFIDENCIAL]**. **[FIN CONFIDENCIAL]**³⁷⁴
- (477) En conclusión, se aprecia, por tanto, una serie de actos de competencia desleal de engaño de acuerdo con los artículos 5.1.a) y g) de la LCD llevados a cabo por el CGPE.

5.4.3.2.1. Alegaciones del CGPE sobre los actos de competencia desleal

- (478) En relación con los actos de competencia desleal, en primer lugar, el CGPE considera que la acusación de la calificación de su conducta como actos de engaño debería tener una base mucho más sólida y que no puede apoyarse en dos videos, dos entrevistas y un “webinar” ocurridos en un lapso de tres años.
- (479) En segundo lugar, el CGPE argumenta que a la hora de caracterizar un acto o mensaje como engañoso es fundamental tener en cuenta el círculo de destinatarios del acto enjuiciado de manera previa, ya que no es lo mismo un mensaje dirigido a profesionales de un sector determinado que un mensaje que tiene como destinatarios a los consumidores en general. En este sentido, según el CGPE, resulta inverosímil que el empleo de afirmaciones como “servicio público” y “única entidad especializada de Derecho Público” sean susceptibles de generar una impresión falsa en un círculo jurídico tan altamente especializado que pueda llegar a influir en su comportamiento económico.
- (480) Además, el CGPE considera que el uso de estas afirmaciones no es falso, ya que “la expresión “entidad especializada de Derecho Público” es veraz dada la

³⁷⁴ Ver folios confidenciales (salvo para el CGPE) 12.925-12.927.

naturaleza jurídica del CGPE” y “tampoco se puede negar que el CGPE y los Colegios de Procuradores, son, efectivamente, las únicas corporaciones de Derecho Público designadas expresamente en la LEC”.

- (481) De hecho, el CGPE asegura que la prueba más evidente de que la expresión “servicio público” no se ha utilizado con el objeto de difundir el mensaje de que el CGPE “actúa en interés general y no propio” y por qué ello no puede inducir a error a los destinatarios del mensaje es que “[l]a Directora Jurídica de www.subastasprocuradores.com, reconoce literalmente que el CGPE obtiene beneficios por su actuación como entidad especializada”.
- (482) Por último, adjunta el CGPE como Documento nº 8 **[INICIO CONFIDENCIAL]**
[FIN CONFIDENCIAL]

5.4.3.2.2. Valoración de la Sala

- (483) En primer lugar, en relación con el argumento de la limitada prueba recabada, ha quedado suficientemente probado, con diversas y sólidas evidencias, que el CGPE realiza una conducta consistente en publicitarse mediante comunicaciones que contienen información falsa y que consisten en anunciarse como una entidad que opera en el mercado como una corporación de derecho público cuando opera como una entidad privada, lo que afecta expresamente a dos de los elementos recogidos en los apartados a) a h) del artículo 5.1. LCD (“la existencia o la naturaleza del bien o servicio” (5.1. a) LDC). [...] y de “[l]a naturaleza, las características y los derechos del empresario” (5.1. g) LCD)).
- (484) En este sentido, existe una comunicación del Presidente del CGPE a los colegios, se han acreditado los objetivos fijados por la comisión de trabajo Subastas y Depósitos del CGPE, los videos de YouTube de 7 de mayo de 2019 y 26 de marzo de 2020, las dos entrevistas concedidas por la directora del Departamento Jurídico de Subastas Procuradores y por la Directora de relaciones institucionales en medios especializados, y en todas ellas se incide en la presentación de la Plataforma como un servicio público (ver para información detallada todas las evidencias y hechos recogidos en el apartado 4.8.2).
- (485) En segundo lugar, en relación con el argumento de que la conducta no podía alterar el comportamiento de destinatarios especializados en la materia que no son consumidores generales, el artículo 5 LCD no diferencia entre tipos de destinatarios y solo se exige que la conducta sea susceptible de alterar el comportamiento económico de los destinatarios. Además, con independencia de lo anterior, la jurisprudencia no solo contempla este supuesto, sino que también ha considerado que se cumple el tipo del artículo 5 LCD cuando se perjudica a un competidor. En este caso, se ha acreditado la aptitud de la conducta para producir una alteración del comportamiento económico de los destinatarios o

perjuicio a un competidor (p. ej. Los planes de liquidación de algunos administradores concursales introducían directamente a la Plataforma entre las opciones a considerar y el hecho de que varias resoluciones de los Juzgados y Tribunales de justicia han llegado a recogerlo en sus resoluciones – ver párrafos (469) a (472)). Además, con independencia de lo anterior, también se ha demostrado la aptitud de la conducta para perjudicar a los competidores (p. ej. a través de las denuncias y quejas presentadas por terceros en este sentido (ver párrafo (221)). Precisamente, en este caso, la publicidad selectiva y dirigida a usuarios especializados, que intervienen en su designación como entidad especializada, realizada por el CGPE ha aumentado la aptitud de los actos desleales para falsear la libre competencia con afectación al interés público (véase sección 5.4.3.3 y en particular párrafo (513)).

- (486) En tercer lugar, en relación con el uso de expresiones como “*servicio público*” y “*única entidad especializada de Derecho Público*”, ya se ha explicado por qué se considera que son falsas (en resumen, en esta actividad actúa como una entidad privada y la LEC no llega tan lejos, ya que solo indica que “*los Colegios de Procuradores podrán ser designados como entidad especializada en la subasta de bienes*”, pero no que son las únicas corporaciones de Derecho Público designadas expresamente por la LEC.
- (487) Además, en relación con lo anterior, hay que tener en cuenta que el CGPE sostiene que afirmaciones como “*servicio público*” y “*única entidad especializada de Derecho Público*” no son falsas, aunque al mismo tiempo alega que solicitó asesoramiento a un despacho de abogados y, como consecuencia de dicho asesoramiento, adoptó la decisión de evitar en cualquier comunicación relativa a Subastas Procuradores la utilización de determinadas expresiones que pudieran, en su caso, eventualmente generar un riesgo de confusión. El propio CGPE aporta esas comunicaciones a la CNMC en apoyo de su argumentación, haciendo referencias expresas a ellas, por lo que han sido valoradas.
- (488) **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**³⁷⁵
- (489) De esta forma, resulta llamativo que si el CGPE estimaba que estas afirmaciones no eran falsas y que no podían generar ningún riesgo de confusión solicitara primero asesoramiento y después adoptara estas cautelas. De hecho, el que el CGPE diera instrucciones de evitar el uso de estas palabras apunta precisamente a que existían dudas sobre la legalidad de estas prácticas y, por tanto, se adoptan una serie de cautelas para reducir el riesgo legal de la conducta en cuestión.
- (490) En cuarto lugar, parece que el CGPE sostiene que como reconoce que obtiene beneficios por su actividad, es evidente que no es un servicio público y que no

³⁷⁵ Ver folios confidenciales (salvo para el CGPE) 12.925-12.927.

podía confundir, por tanto, a ningún destinatario. Sin embargo, el que un servicio sea público no quiere decir que sea gratis. De hecho, cuando los procuradores intervienen como representantes procesales de las partes en ejercicio de su función pública no lo hacen de forma gratuita, sino que perciben unos aranceles, que han de abonar los propios clientes representados, sin que ello afecte a la naturaleza pública de sus servicios. Por lo tanto, la existencia de algún tipo de contraprestación económica por los servicios prestados por los colegios de procuradores no constituye una evidencia de la naturaleza de la actividad desarrollada.

- (491) Por último, en relación con el Documento nº 8 aportado **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**.

5.4.3.3. Falseamiento de la libre competencia con afectación al interés público

- (492) Con el conjunto de actos desleales consistentes en anunciarse como la única Plataforma pública para la realización de bienes por medios electrónicos (principalmente mediante subasta, pero también mediante venta directa) cuando en realidad ofrece un servicio de naturaleza privada, el CGPE falsea la libre competencia y provoca un efecto, al menos potencial, de captación o succión de clientes en detrimento de sus competidores que se ven relegados o expulsados del mercado. Esto permite al CGPE, que ya parte de una potencial e importante base de clientes en comparación con sus competidores, prevalecerse de dicha ventaja y consolidarla y ampliarla de manera desleal y anticompetitiva.
- (493) Efectivamente, se considera que el CGPE parte ya de una potencial e importante base de clientes en comparación con sus competidores por dos factores principales: (i) por la firma de convenios con las principales entidades públicas y privadas; y (ii) por su especial posición para captar clientes.
- (494) En relación con el primer factor, como se ha explicado, el CGPE suscribió convenios de colaboración con diversas entidades (véase hecho 4.6.4) para la intervención de aquel o de los colegios de procuradores como entidades especializadas para la celebración de subastas.
- (495) Adicionalmente (véase párrafo (351)), el CGPE goza de una especial posición institucional a la hora de alcanzar convenios con distintas instituciones públicas y privadas que son grandes usuarias de los servicios de subastas extrajudiciales, tales como administradores concursales, Juzgados y Tribunales, entidades financieras, etc.
- (496) En el caso de los grandes tenedores de activos (fondos de inversión, sociedades inmobiliarias, etc.) y las entidades financieras en cuyo favor se habría constituido la garantía hipotecaria sobre los créditos o préstamos, lo habitual es que estos otorguen poderes generales para pleitos a determinados procuradores y

abogados, por lo que contratan generalmente con un grupo reducido de representantes legales en cada zona territorial, siendo muy ventajoso tenerlos como clientes.

- (497) La captación de estos clientes fue uno de los objetivos prioritarios del CGPE. En este mismo sentido, la Directora de relaciones institucionales del Portal, manifestó en una entrevista concedida en 2020³⁷⁶ que era primordial para el CGPE centrar la presentación de sus servicios como entidad especializada de naturaleza pública y dotada de mayores garantías que otras a este nicho de mercado, puesto que, tras la crisis inmobiliaria que sacudió España en 2008, estos eran los grandes propietarios de bienes inmuebles a ejecutar judicialmente.
- (498) En relación con el segundo factor, como se ha explicado (párrafos (348) y (350)), hay que tener en cuenta la mejor posición competitiva que ostentan los procuradores y, por ende, los colegios de procuradores y el CGPE, para la captación de clientes. La mayoría de los activos enajenados extrajudicialmente a través del portal www.subastasprocuradores.com tenían su origen en procedimientos civiles, penales o concursales donde la intervención de procurador es, con carácter general, preceptiva. Dicha intervención preceptiva evidencia la relación de confianza y asiduidad con la que los procuradores se relacionan con los potenciales ejecutantes, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 641 de la LEC (“[a] petición del ejecutante o del ejecutado con consentimiento del ejecutante”), son quienes pueden instar la realización de los bienes por medio de entidad especializada. Además, estos clientes no siempre tendrán el grado de sofisticación necesario como para conocer todas sus opciones y como regla general suelen confiar en lo que les recomiende su representante procesal. Y para muchos de aquellos que sí tienen ese grado de sofisticación, el CGPE intentaba llegar a convenios, como se ha explicado (párrafo (494)).
- (499) Así, el CGPE (a través de los colegios de procuradores y de los distintos procuradores) tiene una relevante capacidad de influir en quienes deben solicitar que la ejecución extrajudicial la realice una entidad especializada, ya que participan (a través de los distintos procuradores que integran el Colegio) en la vía judicial de la que deriva la ejecución, ostentando una posición de partida muy privilegiada a la hora de captar clientes para los Colegios.
- (500) El CGPE, prevaliéndose de esta aventajada posición de partida, la consolidó y amplió respecto al resto de competidores de manera desleal y anticompetitiva, al anunciarse al mercado como un servicio público, como la única alternativa a las subastas judiciales que se realizan a través del BOE, como una corporación

³⁷⁶ Entrevista a la directora de Relaciones Institucionales de [subastasprocuradores.com](http://www.subastasprocuradores.com), de 31 de diciembre de 2020 (folio 286).

que trabaja de manera cercana y coadyuva a la administración de justicia, pero con la misma calidad que cualquier servicio privado, y como la única en España administración corporativa pública. Todo ello cuando en este mercado, opera como una entidad privada. Esta conducta fue apta para provocar un efecto todavía mayor de captación o succión de clientes en detrimento de sus competidores y un cierre de mercado.

- (501) Dicha aptitud se deriva de la mayor confianza, garantía, cercanía con los juzgados y posible impresión de precio más barato que se deriva del supuesto carácter público de la Plataforma en comparación con el resto de operadores en el mercado y que serían todas privadas (como el propio CGPE en realidad).
- (502) Así, la presentación de sus servicios como públicos o dotados de mayor oficialidad que los de sus competidores no solo facilitaba seguir captando clientes para la Plataforma por cada procurador, sino también seguir consiguiendo la celebración de convenios con entidades privadas tenedoras de grandes cantidades de activos (fondos de inversión, inmobiliarias, etc.), o de entidades financieras, que serían las ejecutantes en procedimientos hipotecarios y que, en muchos casos, tendrán la condición de acreedores privilegiados en los concursos de acreedores³⁷⁷, así como de entidades de carácter público, lo que no solo ayudaba a consolidar y mejorar su posición de partida inicial (i.e. derivada de la firma de convenios y de su facilidad para captar clientes), sino que facilitaba ampliarla como consecuencia de ese efecto de captación o succión de clientes.
- (503) Efectivamente, dicha conducta, de forma desleal y alejada de una competencia normal en el mercado basada en los méritos, era apta para generar un efecto en la decisión de los distintos agentes involucrados en las subastas en línea o ventas directas en línea, generando una mayor demanda de los servicios a favor de la Plataforma en detrimento de sus competidores en este mercado.
- (504) En relación con los efectos, la Audiencia Nacional ha señalado que “*basta demostrar la aptitud de la conducta para producir el mencionado efecto lesivo del interés público*”³⁷⁸. Para ello, la jurisprudencia y la práctica decisonal de la autoridad de competencia han tendido a considerar el falseamiento o la distorsión de la competencia en función de diversos factores como la aptitud de la conducta desleal para influir en la elección de los consumidores entre distintas

³⁷⁷ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 270 de la Ley Concursal, son créditos con privilegio especial los créditos garantizados con hipoteca legal o voluntaria, inmobiliaria o mobiliaria, sobre los bienes o derechos hipotecados.

³⁷⁸ Véase la sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de octubre de 2023, AGIC, S/DC/0552/15, [ES:AN:2023:5349](https://www.boe.es/boe-diccionario-sinonimos/ver-boe/2023/10/10/ES:AN:2023:5349).

ofertas (y así provocar que la oferta de otro no fuera tenida en cuenta o que se produjera una desviación de clientela³⁷⁹).

- (505) En este caso, del conjunto de actos de competencia desleal del CGPE se aprecia dicha aptitud para influir en las decisiones de los agentes, implicando que la oferta de otros competidores no sea tenida cuenta. En este sentido, la conducta tenía la aptitud de “engañar” a los actores presentes en el mercado y, al menos, ha producido dicho efecto potencial, como se manifiestan los planes de liquidación de algunos administradores concursales, que introducían directamente a la Plataforma entre las opciones necesariamente a considerar, o las resoluciones de los Juzgados y Tribunales de justicia, que han llegado a recogerlo en sus resoluciones – ver párrafos (469) a (472). La competencia se ha visto afectada en la medida en que, atendiendo a esa pretendida naturaleza pública del Portal, los Tribunales exigieron que se solicitase oferta a una entidad especializada pública, citando como tal a Subastas Procuradores. También cuando los administradores concursales solicitaron la designación de Subastas Procuradores al considerar que era la entidad especializada más idónea al tratarse de una corporación de derecho público legalmente habilitada para realizar esa función. De este modo, la conducta desleal desarrollada por el CGPE influyó en la elección de los operadores entre distintos oferentes, afectando gravemente a la competencia.
- (506) Cabe destacar en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo 349/2017³⁸⁰, de 3 de febrero de 2017, que señala lo siguiente (en relación con la decisión de la Autoridad de Competencia nacional en el caso S/0213/10 Iberdrola Sur):

“La afectación del interés público por la conducta infractora también está razonada en la sentencia impugnada, por la condición de servicio esencial del suministro eléctrico, de gran relevancia para el consumidor, al tratarse de un servicio de primera necesidad y un input básico para las empresas, y por la circunstancia de atentar directamente contra el proceso emprendido de liberalización en el suministro de ese servicio de primera necesidad y esencial, al obstaculizar gravemente la estructura competitiva del mercado en ese momento relevante de apertura a la competencia. También aprecia la sentencia impugnada la afectación al interés público que caracteriza el falseamiento de la libre competencia en la descripción de la infracción del artículo 3 LDC, que concurre al actuar el acto desleal sobre el mercado de

³⁷⁹ Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de marzo de 2002, Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Madrid, [ES:AN:2002:1842](#); Resoluciones del TDC de 28 de julio de 1998, [Expertos Inmobiliarios](#), expte. 405/97 (confirmada sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de marzo de 2002 y revocada por otros motivos por sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2005, [ES:TS:2005:1449](#)) y resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 30 de mayo de 2002, [Agentes Propiedad Inmobiliaria](#), expte. 521/01 (confirmada por SAN de 6 de junio de 2005).

³⁸⁰ La Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2017, [ES:TS:2017:349](#), anuló la resolución solo en lo relativo a la multa. La STS cita los argumentos formulados por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de noviembre de 2013, [ES:AN:2013:5152](#), que desestimó el recurso contra la resolución.

suministro eléctrico, “de gran relevancia para el consumidor, por tratarse de un servicio de primera necesidad y de un input básico para las empresas”, en el momento del tránsito del sistema tarifario al de precios de mercado, auspiciado por la reforma iniciada por la Ley 17/2007, estimando por ello que la conducta de las sociedades recurrentes atentó directamente contra ese proceso de liberalización, afectando gravemente a la estructura competitiva del mercado.

Por tanto, no puede negarse que la conducta descrita de las sociedades recurrentes afectó el interés público, concretado en este caso en el objetivo perseguido por el proceso legislativo de liberalización del sector eléctrico, de mejora de las condiciones de competencia y funcionamiento eficaz de dicho mercado, que resultó obstaculizado en la forma que se ha indicado en la sentencia recurrida”.

- (507) En este sentido, se ha demostrado que las conductas realizadas por el CGPE, dentro del contexto jurídico económico analizado, tienen la aptitud para obstaculizar la estructura y condiciones de competencia y el funcionamiento eficaz del mercado, cumpliéndose los requisitos establecidos por el Tribunal Supremo para considerar una afectación al interés público.
- (508) Diversos factores amplifican el efecto potencial de cierre del mercado:
- En primer lugar, los efectos de red: cuanto mayor sea el número de usuarios del lado gratuito del portal (en este caso los oferentes de bienes a realizar mediante subasta extrajudicial o venta directa), el resto de portales competidores pasarán a ser menos atractivos y por tanto menos competitivos, debido a que ofrecen a los compradores (el lado oneroso que abona el porcentaje de comisión) menos opciones de transacción. Esto tiene la potencialidad de tener repercusiones exponenciales en supuestos de alteración del normal desenvolvimiento de la competencia en el mercado de intermediación de las ventas/subastas extrajudiciales. Esta consolidación de www.subastasprocuradores.com por vías desleales puede suponer, por el juego de las externalidades de red indirectas, la expulsión de facto del resto de portales competidores. La evolución de las cuotas de mercado de *subastasprocuradores* (particularmente en las subastas de bienes inmuebles, que son los que más importe acarrear) muestra esa relevancia de los efectos de red en estos mercados.
 - En segundo lugar, los incentivos para los propios Colegios y para los procuradores de captar clientes en la medida en que cuanto más se utilice la Plataforma, más ingresos a repartir entre todas las partes intervinientes, y ya se ha señalado que están en mejor posición para captarlos que el resto de operadores en el mercado. En este sentido, el propio CGPE instaba a los procuradores a recomendar el uso de la Plataforma con el propósito de consolidar su intervención como alternativa a las subastas judiciales -véase, por ejemplo, párrafo (194)-.

- (509) Todo esto daña la estructura competitiva del mercado y perjudica a los consumidores a medio plazo, que pueden ver reducidas sus opciones en el mercado, lo que puede relajar las presiones competitivas en el mismo, reduciendo en el medio y largo plazo los incentivos del CGPE a rebajar el precio y/o mejorar la calidad. En un escenario contrafáctico, se esperaría que, si el CGPE no anunciara la Plataforma como el único servicio público y tuviera que competir en pie de igualdad con el resto de operadores en el mercado, se aseguraría en el medio y largo plazo que todos los operadores compiten por ofrecer las mejores condiciones y servicios a los usuarios, con la intención de captar al mayor número de ellos. En cambio, se ha acreditado que el CGPE, que ya parte de una posición inicial más ventajosa -ver párrafos (189) y (350)-, se vale con su conducta de medios desleales para apuntalar y expandir dicha posición sin necesidad de competir en los méritos con el resto (i.e. ofreciendo las mejores condiciones y servicios) -ver párrafos (221) a (228).
- (510) Finalmente, cabe recapitular una serie de elementos relevantes a efectos de establecer que las conductas falsean la competencia con afectación del interés público.
- (511) En primer lugar, **quién realiza las conductas**. El CGPE goza de una especial posición institucional a la hora de alcanzar convenios con distintas instituciones públicas y privadas que son grandes usuarias de los servicios de subastas extrajudiciales, tales como administradores concursales, Juzgados y Tribunales, entidades financieras, etc. Asimismo, los colegios de procuradores tienen una gran capacidad de influir en quienes deben solicitar que la ejecución extrajudicial la realice una entidad especializada, ya que son los únicos que participan (a través de los distintos procuradores que integran el Colegio) en la vía judicial de la que deriva la ejecución, ostentando una posición de partida muy privilegiada a la hora de captar clientes para los Colegios. El CGPE, en lugar de contribuir a corregir errores en las designaciones de operadores judiciales (que consideraban a la plataforma como con unas características especiales o entre las opciones necesariamente a considerar, véase hecho 4.9) contribuía activamente a generar ese engaño.
- (512) En segundo lugar, **quiénes son los afectados por dichas prácticas**. Se trata de los ejecutantes (los beneficiarios de la subasta), que son personas unidas al procurador (su representante procesal) por una relación de confianza y normalmente no tienen conocimientos jurídicos, por lo que como regla general deben confiar en lo que les recomiende su abogado o su procurador. Por otro lado, en aquellos casos en los que los clientes son más sofisticados (grandes tenedores, etc.), como se ha explicado, el CGPE se encarga de que existan convenios de colaboración que aseguren que los mismos utilizan también la Plataforma. Por último, también se habrían visto afectados los adquirentes que

recurren a la Plataforma atraídos porque es la que les consta que tiene una mayor cartera de bienes a ejecutar.

- (513) En tercer lugar, el **alcance cualificado de las prácticas**. La publicidad selectiva y dirigida realizada por el CGPE en foros estratégicos publicitando de forma engañosa el Portal como la única alternativa pública al BOE y con garantías adicionales derivadas de la condición de corporación de Derecho público del CGPE. Los planes de liquidación de algunos administradores concursales (que introducían directamente a la Plataforma entre las opciones a considerar, o las resoluciones de los Juzgados y Tribunales de justicia, que han llegado a recoger el uso de la Plataforma en sus resoluciones – ver párrafos (469), a (472)) muestran la aptitud de la conducta para tener efectos.
- (514) En cuarto lugar, las **características particulares del mercado** en el que se lleva a cabo la conducta:
- Por una parte, por el riesgo (amplificado por los efectos de red) de expulsión y obstaculización de la actividad de entidades especializadas alternativas a www.subastasprocuradores.com, en contra del objetivo establecido en el artículo 641 de la LEC. Todo ello en un mercado donde la posición del CGPE (a través del portal [subastasprocuradores.com](http://www.subastasprocuradores.com)) es muy destacada, tanto desde un punto de vista cualitativo (por el efecto de los antedichos convenios, párrafo (511)) y de su capacidad para captar clientes a través de los procuradores intervinientes en los procedimientos judiciales de los que dimanen los bienes a enajenar, como desde un punto de vista cuantitativo (véase hecho 0).
 - Por otra parte, por el riesgo de que los órganos jurisdiccionales, administraciones territoriales y entidades dependientes en la designación de las entidades especializadas generen situaciones de trato privilegiado a unos operadores del mercado de subastas extrajudiciales en línea frente a otros (afectando no solo a la competencia sino al propio sistema judicial) – como, de hecho, las quejas de muchos operadores muestran que se están produciendo³⁸¹.
- (515) Esta conducta tiene, por tanto, aptitud para afectar significativamente (o, alternativamente, de manera grave o sensible) a la competencia, especialmente teniendo en cuenta el peso de [subastasprocuradores.com](http://www.subastasprocuradores.com) (véase hecho 0)

³⁸¹ Ha sido denunciado por la Asociación Nacional de Entidades Especializadas (ANEES), integrada por International Auction Group (IAG), Gutinvest International Assets y Legal Auctions Subastas, todas ellas requeridas en el marco del presente procedimiento. Anexos 4 y 5 de la respuesta de International Auction Group de 6 de abril de 2022 (folios confidenciales 6297 a 6299 y 6303 a 6306, folios no confidenciales 8244 a 8246 y 8250 a 8253): quejas de ANEES de 23 de junio de 2020, ante el Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Badajoz y ante el Decanato de los Jueces de Badajoz

5.4.3.3.1. Alegaciones del CGPE sobre falseamiento de la libre competencia con afectación al interés público

- (516) El CGPE sostiene que no existe acreditación alguna en el PCH que el empleo de las expresiones “servicio público” y “única entidad de Derecho público” hayan tenido incidencia alguna en el comportamiento económico de administradores concursales, acreedores privilegiados y, por supuesto, jueces de lo mercantil y en modo alguno ha alterado su comportamiento a la hora de decidir la entidad encargada de la realización de los bienes en un procedimiento judicial.
- (517) En relación con las quejas de algunos competidores a los decanatos correspondientes, considera que no se ha investigado qué ha pasado con las mismas. Por otro lado, en relación con las decisiones de los administradores concursales, sostiene que las resoluciones judiciales dejan en manos del administrador concursal la elección de la entidad especializada y simplemente se limita a requerirle la obtención de tres ofertas (una de ellas la de la Plataforma) antes de adoptar una decisión final, sin que exista ningún sesgo a favor de la designación del CGPE.
- (518) De esta forma, según el CGPE, no se ha acreditado en ningún momento ni lugar que se haya producido efecto ni real ni potencial en las decisiones de los agentes (jueces y administradores concursales), todos los competidores han coincidido en contestar que no existen barreras de entrada, y todos ellos han podido presentar sus condiciones en concurrencia con las que ofrece en cada caso la Plataforma. Así, el CGPE alega que en ningún sentido se ha demostrado que las conductas del CGPE hayan obstaculizado la estructura y condiciones de competencia y el funcionamiento eficaz del mercado.

5.4.3.3.2. Valoración de la Sala

- (519) Las alegaciones del CGPE no pueden prosperar porque, como se ha argumentado y acreditado (párrafos (492) a (505)), su conducta tenía aptitud para producir efectos en el mercado.
- (520) En este sentido, la Audiencia Nacional ha establecido en una reciente sentencia³⁸² que:
- “[...] una interpretación histórica del artículo 3 conduce necesariamente a señalar que la actual redacción del artículo 3 es la que menor exigencia de efectos sobre el mercado requiere para que la conducta se incluya en el tipo sancionador” de manera que “basta demostrar la aptitud de la conducta para producir el mencionado efecto lesivo del interés público”.*
- (521) Pues bien, como se ha demostrado (párrafos (492) y siguientes), en el presente caso, la conducta del CGPE era apta para generar un efecto en la decisión de

³⁸² Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de octubre de 2023, AGIC, S/DC/0552/15, [ES:AN:2023:5349](#), F.D. Sexto.

los distintos agentes involucrados en las subastas en línea o ventas directas en línea, generando una mayor demanda de los servicios a favor de la Plataforma en detrimento de sus competidores en este mercado.

- (522) De hecho, la conducta, además de tener la aptitud de “engañar” a los actores presentes en el mercado, ha podido, al menos, producir dicho efecto potencial, como manifiestan los planes de liquidación de algunos administradores concursales, que introducían directamente a la Plataforma entre las opciones necesariamente a considerar, las resoluciones de los Juzgados y Tribunales de justicia, que han llegado a recogerlo en sus resoluciones – ver párrafos (469) a (472)-, o las denuncias y quejas presentadas por terceros en este sentido (ver párrafo (221)).
- (523) En este sentido, los extractos incluidos en las alegaciones del CGPE no hacen sino demostrar este extremo. Así, en relación con las resoluciones judiciales que se envían a los administradores concursales, señala que *“parece que lo que el PCH reprocha es que esas resoluciones, se haga la mención de que en caso de que la entidad elegida sea Subastas Procuradores”*, utilizando una cita descontextualizada³⁸³ ya que, al inicio de la cita se incluye lo siguiente (omitido por el CGPE): (i) *“En caso de que la realización se vaya a llevar a cabo por una entidad especializada de derecho privado (no aplicable, por tanto, a “Subastas Procuradores”);* y (ii) *“La administración concursal deberá recabar, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación de la presente, ofertas de tres entidades públicas (“Subastas Procuradores”) y privadas”*.
- (524) De esta forma, lo que se demuestra con estas citas es, precisamente, que incluso los juzgados, al dictar estas resoluciones, interpretan que la Plataforma no es una entidad privada sino pública, lo que demuestra palmariamente que la conducta del CGPE era apta para producir los efectos señalados.

5.4.3.4. **Infracción única y continuada y duración**

- (525) En el presente caso, se considera que se cumplen las condiciones señaladas en el apartado 5.4.2.6.1 para que la práctica investigada sea calificada como una infracción única y continuada, dado que la infracción se manifiesta por medio de una pluralidad de hechos que forman parte de un mismo plan sostenido en el tiempo. En efecto, el CGPE publicitó los servicios de entidad especializada prestados a través de www.subastasprocuradores.com como un servicio público a través de entrevistas en prensa, presentaciones en congresos, seminarios a través de la Plataforma del Centro de Estudios del CGPE, vídeos publicados en el canal de Subastas Procuradores en la plataforma Youtube o de documentos

³⁸³ Incluyen esta cita: *“Si la entidad especializada fuere “Subastas Procuradores”, no se considerará vinculación profesional la que haya podido existir entre la administración concursal y un procurador o Colegio de Procuradores”*.

promocionales difundidos entre potenciales clientes del CGPE (ver apartado 4.8.2).

(526) Tales actuaciones forman parte de un plan preconcebido, como se ha referido en sede fáctica, al presentarse como un servicio público o dotado de mayores garantías que otras entidades especializadas, perseguía consolidarse como la entidad especializada de referencia (ya que, según el CGPE – ver párrafo (212)- los potenciales clientes se sienten más seguros contratando con una entidad pública que además participa en el procedimiento judicial del que proceden muchos bienes a subastar/vender) y obtener ingresos adicionales (ver párrafo (200)⁵⁰).

(527) Las actuaciones fueron próximas en el tiempo:

- El 7 de mayo de 2019 constan las primeras manifestaciones de publicitación engañosa del portal subastasprocuradores.com como un portal de “servicio público”, concretamente contenidas en un vídeo del canal YouTube de acceso público -ver párrafo (202)-.
- El 26 de marzo de 2020 subió al canal de Subastas Procuradores en la plataforma Youtube el vídeo titulado “*Diferencias entre las subastas judiciales y las subastas a través de subastasprocuradores.com*”.
- También en 2020³⁸⁴, el CGPE elaboró y difundió el documento promocional titulado “*La única alternativa a la subasta judicial*”³⁸⁵.
- El 11 de junio de 2020, la directora del Departamento Jurídico de Subastas Procuradores del Portal concedió la entrevista al diario El Confidencial -ver párrafo (210)-.
- El 31 de diciembre de 2020 se publicó la entrevista a la directora de relaciones institucionales del Portal en el diario El Confidencial -ver párrafo (212)-.
- El 20 de enero de 2021 se publicó otra entrevista a la directora de relaciones institucionales del Portal en el Diario del Derecho -ver párrafo (213)-.
- El precepto administrativo violado es el mismo en todas las actuaciones, al contravenir lo dispuesto en el artículo 3 de la LDC, por tratarse de

³⁸⁴ Folio 9.996.

³⁸⁵ Anexo 3 de la respuesta de ACTIVOS CONCURSALES, de 7 de diciembre de 2021: Documento del CGPE titulado “*La única alternativa a la subasta judicial*” (folios 258 y siguientes).

prácticas de competencia desleal de engaño que, por falsear la libre competencia afecten al interés público.

- (528) Por otra parte, tales conductas responden a la estrategia y acción de un mismo sujeto activo, el CGPE: el CGPE es el titular del canal de Youtube en el que se publicaron los videos realizados por su personal³⁸⁶; es el autor y difusor del documento “*La única alternativa a la subasta judicial*”; las entrevistas a diversos medios de comunicación fueron concedidas por la directora del Departamento Jurídico de Subastas Procuradores y por su directora de relaciones institucionales, integrantes del Grupo de Trabajo del CGPE responsable del Portal -ver párrafo (217)-.
- (529) Existe homogeneidad en el *modus operandi*, ya que pese a actuar como una empresa, en las distintas actuaciones el CGPE presentaba los servicios de entidad especializada realizados a través de su Portal (por el propio CGPE o por los colegios de procuradores) como un servicio público o como un servicio prestado por una Corporación de Derecho Público, como si fuese un servicio más seguro o con mayores garantías que los servicios de subasta/venta de otras entidades especializadas o como la única alternativa a las subastas judiciales.
- (530) La infracción se ha venido produciendo al menos desde el 7 de mayo de 2019, con la publicación de los primeros vídeos. En la medida en que, a la fecha de elaboración de esta propuesta de resolución, los vídeos seguían siendo accesibles a través del canal de la Plataforma, la conducta se ha mantenido hasta la actualidad.

5.4.3.5. Conclusión

- (531) El CGPE realiza un conjunto de actos de competencia desleal que falsean la competencia afectando al interés público y constituyen una infracción única y continuada del artículo 3 de la LDC, al comunicar al mercado que la Plataforma es un servicio público al estar vinculada a la condición del CGPE y de los colegios de procuradores como Corporaciones de Derecho Público cuando en realidad esa información es engañosa, porque opera en el mercado como una entidad privada. De ese modo, en opinión de la DC, el CGPE ha cometido una infracción única y continuada del artículo 3 de la LDC al incurrir en una serie de actos tipificados en el artículo 5 de la LCD, que además falsean la competencia afectando al interés público.

³⁸⁶ Los videos referidos fueron elaborados por uno de los miembros del Grupo de Trabajo Subastas y Depósitos, cuyos integrantes constan, en las Memorias Anuales del CGPE. Ver folios 16.706 y 17.457. Esta misma persona concedió la entrevista de 11 de junio de 2020 al medio Confilegal en calidad de directora del Departamento Jurídico de Subastas Procuradores, perteneciente al CGPE. Folios 279 a 282.

5.4.4. Jurisdicción de la CNMC

- (532) Según lo dispuesto en el artículo 5.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (“**LCNMC**”), con el fin de garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios, le corresponde a la CNMC aplicar lo dispuesto en la LDC en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia, sin perjuicio de las competencias que correspondan a los órganos autonómicos de defensa de la competencia en su ámbito respectivo.
- (533) Conforme a lo establecido en el artículo 1.1 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, corresponde a la CNMC la tramitación de los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 2 y 3 de la LDC, cuando las conductas alteren o puedan alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, aun cuando el ejercicio de tales competencias haya de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas.
- (534) En el presente caso, las conductas se extienden a todo el territorio nacional dado que el CGPE ha desarrollado sus conductas con alcance nacional. Así, por un lado, las “*Reglas y normas de subastas procuradores como entidad especializada en la realización de bienes*” y los “*Términos y condiciones de uso de www.subastasprocuradores.com*” regulan la Plataforma que opera a nivel nacional; y, por otro lado, el CGPE ha suscrito convenios con 48 de 67 colegios de procuradores que operan en el territorio nacional. Por último, los actos de engaño sobre la naturaleza de la Plataforma como un servicio público también han tenido un alcance nacional.
- (535) Según lo dispuesto en la Disposición adicional quinta de la LDC, la CNMC es la Autoridad Nacional de Competencia a los efectos del artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1/2003.

5.4.5. Culpabilidad y responsabilidad individualizada

5.4.5.1. Principios

- (536) El artículo 61 de la LDC establece que son sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en la LDC, siendo la actuación de una empresa también imputable a las empresas o personas que la controlan, excepto cuando su comportamiento económico no venga determinado por alguna de ellas.
- (537) Por otro lado, en el ámbito del derecho administrativo sancionador español no tiene cabida la responsabilidad objetiva en la comisión de una infracción y resulta

imprescindible el elemento volitivo. Ello supone que la imposición de la sanción exige que la conducta típica y antijurídica sea imputable, al menos a título de culpa, al autor³⁸⁷.

- (538) Por ello, el artículo 63.1 de la LDC condiciona el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la autoridad de competencia a la concurrencia en el sujeto infractor de dolo o negligencia en la realización de la conducta imputada.
- (539) En este sentido, el Tribunal Supremo ha establecido que la culpabilidad en el ámbito de aplicación de la LDC debe tener en cuenta las particularidades lógicas que implica el concepto de persona jurídica³⁸⁸:

“En el caso de infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas no se suprime el elemento subjetivo de la culpa, pero el mismo se debe aplicar de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas. [...] esa construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden las personas jurídicas. Falta en ellas el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidas. [...] ese principio [de culpabilidad] se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas [...]”.

5.4.5.2. Aplicación a este caso

- (540) Teniendo en cuenta los hechos acreditados en esta PR y lo dispuesto en el artículo 61 de la LDC, se considera que las conductas anticompetitivas descritas en esta PR son imputables al CGPE por su participación activa en calidad de autor en:
- una infracción única y continuada del artículo 1 LDC y 101 TFUE, desde al menos el 13 de mayo de 2016 hasta la actualidad, consistente en la adopción de una decisión o recomendación colectiva a través de las Reglas y los Términos y condiciones de uso de www.subastasprocuradores.com, así como de los convenios firmados con los diferentes colegios de procuradores como parte de un plan común - ver párrafo (436)- mediante los que estableció unas comisiones máximas, mínimas o fijas que debía pagar el adjudicatario a la entidad especializada interviniente (procurador, colegios de procuradores y/o CGPE) por la prestación de los servicios de intermediación en la realización extrajudicial de bienes que, atendiendo a su contenido, objetivos, y contexto jurídico y económico, constituye una restricción por objeto; y

³⁸⁷ Por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2004, [ES:TS:2004:7562](#), y artículo 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen Jurídico del Sector Público.

³⁸⁸ Sentencia de 22 de mayo de 2015, Mensajes Cortos, S/0248/10, [ES:TS:2015:2194](#).

- una infracción única y continuada del artículo 3 LDC, desde al menos el 7 de mayo de 2019 hasta la actualidad, por:
 - o realizar una serie de actos de engaño sobre la naturaleza del servicio prestado (de acuerdo con el art. 5.1.a LCD) y sobre las características y derechos del empresario (de acuerdo con el artículo 5.1.g LCD) que constituyen actos de competencia desleal -ver párrafos (460) y (483)-. Dicha conducta consiste en presentarse como una entidad pública en el mercado de la prestación de servicios de intermediación en la realización de bienes por medios electrónicos, y anunciarse como la única plataforma pública para la realización de bienes por medios electrónicos, cuando en realidad está actuando como una entidad privada;
 - o mediante los cuales falsea la libre competencia con afectación al interés público al consolidar y ampliar de manera desleal y anticompetitiva la ventaja que le procura en la prestación de servicios de intermediación en la realización de bienes por medios electrónicos su especial posición para captar clientes como consecuencia de su participación directa en los procedimientos judiciales de los que proceden los bienes a realizar, combinada con sus convenios con las principales entidades públicas y privadas.

(541) El CGPE redactó y aprobó las normas (tanto las Reglas como los Términos y condiciones) que rigen los procedimientos de realización extrajudicial de bienes y derechos a través del Portal, y se encargó de firmar los convenios con los distintos colegios de procuradores. Esas normas y los convenios recogen las condiciones concretas que deben seguirse para la utilización de la Plataforma incluyendo las específicas comisiones a percibir por parte del sujeto que intervenga como entidad especializada.

(542) Asimismo, el CGPE realizó las comunicaciones en las que se presentaba a la Plataforma como un portal público, cuando, en realidad, tanto el CGPE, como los colegios de procuradores y los propios procuradores, actúan como entidades privadas en el mercado de la prestación de servicios de intermediación en la realización de bienes por medios electrónicos.

(543) En relación con el elemento subjetivo de la conducta (i.e. dolo o culpa): (i) en cuanto a la infracción del artículo 1 LDC y 101 TFUE, la actuación del CGPE negligentemente recomendó los precios de forma pública, siendo un ente dedicado a la práctica jurídica, por lo que como mínimo cabe apreciar que actuó a título de culpa; y (ii) por lo que respecta a la infracción del artículo 3 LDC, al

anunciarse como una entidad pública, cuando en realidad actúa en el mercado como una entidad privada, se considera que el CGPE actúo con negligencia grave.

- (544) La LDC establece³⁸⁹: (i) que es una infracción muy grave “[e]l desarrollo de conductas tipificadas en el artículo 1 de esta ley y en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (art. 62.4.a)); y (ii) que es una infracción grave “[e]l falseamiento de la libre competencia por actos desleales en los términos establecidos en el artículo”.
- (545) Por tanto, la infracción del art. 1 LDC y 101 TFUE imputada al CGPE se considera muy grave y la infracción del art. 3 LDC imputada al CGPE se considera grave.

5.4.6. Otras alegaciones

5.4.6.1. Sobre la alegada improcedencia de la iniciación del procedimiento. Vulneración de los principios de legalidad, seguridad jurídica y de los derechos fundamentales del CGPE

5.4.6.1.1. Alegaciones del CGPE

- (546) El CGPE sostiene que la CNMC no debió iniciar el presente procedimiento sancionador porque:
- La DC debió aplicar lo dispuesto en el artículo 49.4 de la LDC, que permite la priorización de asuntos y la no iniciación de actuaciones cuando se den ciertos requisitos³⁹⁰.
 - La DC debió inadmitir la denuncia al no contener toda la información exigida en el Anexo I del RDC³⁹¹. El CGPE considera que no se ha exigido al denunciado que aportase la información que realmente debía contener la denuncia.

³⁸⁹ Aunque el tenor literal de los artículos cambió con la reforma introducida por el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores; en vigor desde el 29 de abril de 2021; la anterior redacción no supone ningún cambio en la valoración de las conductas en cuestión. Así, la anterior redacción establecía: (i) que son infracciones muy graves “El desarrollo de conductas colusorias tipificadas en el artículo 1 de la Ley que consistan en cárteles u otros acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas, prácticas concertadas o conscientemente paralelas entre empresas competidoras entre sí, reales o potenciales”; y (ii) que son infracciones graves “El falseamiento de la libre competencia por actos desleales en los términos establecidos en el artículo 3 de esta Ley”

³⁹⁰ Alegación 2.1 del CGPE. Folios 19.497 a 19.499.

³⁹¹ Alegación 2.2. del CGPE. Folio 19.500

- (547) En cuanto a la priorización consagrada en el artículo 49.4 de la LDC, el CGPE considera que la DC debió acordar no iniciar actuaciones puesto que (i) la denuncia aportaba indicios muy débiles de las prácticas denunciadas; (ii) aunque las prácticas denunciadas fuesen constitutivas de una conducta ilícita, no ocasionarían daños a la competitividad ni al consumidor; (iii) existían otros medios para erradicar las conductas analizadas; (iv) existe una alta y creciente competencia en las subastas extrajudiciales; (v) la denunciante no puso en conocimiento de la CNMC los hechos denunciados con el propósito de asegurar la defensa de la competencia, sino con el objetivo de perjudicar a un competidor. Además, sostiene el CGPE que la denuncia es incongruente y contradictoria.
- (548) A su juicio, la no aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.4 de la LDC y, por tanto, la iniciación del procedimiento vulneró los principios de legalidad y seguridad jurídica y los derechos fundamentales del CGPE³⁹².
- (549) Finaliza el CGPE planteando “si es compatible la existencia de un cártel o una [sic] recomendación colectiva de precios, con el hecho de que un competidor ofrezca mejores condiciones”, concluyendo que no.
- (550) Respecto a la segunda cuestión, el CGPE estima que la admisión de la denuncia pese a no contener toda la información prevista en los apartados 1.1.2, 2.2, 2.4, 2.5, 3.2, 5, 6 y 7 del Anexo I del RDC, vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica.

5.4.6.1.2. Valoración de la Sala

5.4.6.1.2.1. Principios de legalidad y seguridad jurídica

- (551) A efectos sistemáticos, resulta necesario abordar con carácter previo la noción de los principios de legalidad y seguridad jurídica que, en opinión del CGPE, habrían sido conculcados por la incoación del presente procedimiento. En primer lugar, es preciso señalar que el CGPE se limita en sus alegaciones a invocar dicha violación, sin desarrollar en qué modo preciso se habrían vulnerado estos principios.
- (552) El TJUE ha indicado en diversas ocasiones que la Comisión Europea debe respetar el principio de seguridad jurídica, que exige que cualquier acto adoptado por las instituciones de la Unión sea claro y preciso, de manera que permita a los interesados conocer con exactitud los derechos y obligaciones que de él se derivan y adoptar las medidas oportunas en consecuencia³⁹³.
- (553) Por su parte, el Tribunal Constitucional define la seguridad jurídica como:

³⁹² Alegación 2.1 del CGPE. Folio 19.497.

³⁹³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de abril de 2014, Areva SA y Otros, acumulados C-247/11 P y C-253/11 P, [EU:C:2014:257](#), apartado. 128.

“Suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad”³⁹⁴.

- (554) Se trata, por tanto, de un principio íntimamente ligado al de legalidad, también invocado por el CGPE, que está regulado en el ámbito administrativo sancionador en el artículo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/20105), y que supone que:
- La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en la Ley 40/20015 y en la Ley 39/2015.
 - El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.
- (555) El reconocimiento de la potestad sancionadora de la CNMC consta regulado con carácter general en el artículo 29 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC)³⁹⁵, y de forma específica en materia de competencia en el artículo 5.1.c) de la LCNMC³⁹⁶.
- (556) En cuanto a los órganos competentes, corresponde a la Dirección de Competencia la instrucción de los expedientes sancionadores en materia de competencia y al Consejo de la CNMC su resolución, de acuerdo con lo previsto en los artículos 20.2 y 25.1.a) de la LCNMC³⁹⁷.

³⁹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de agosto de 1981, [ES:TC:1981:27](#), FJ 10.

³⁹⁵ Artículo 29 de la LCNMC: *“Para el ejercicio de la potestad sancionadora, se garantizará la debida separación funcional entre la fase instructora, que corresponderá al personal de la dirección correspondiente en virtud de la materia, y la resolutoria, que corresponderá al Consejo”.*

³⁹⁶ Artículo 5.1 de la LCNMC: *“Para garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia realizará las siguientes funciones: c) Aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia, sin perjuicio de las competencias que correspondan a los órganos autonómicos de defensa de la competencia en su ámbito respectivo y de las propias de la jurisdicción competente”*

³⁹⁷ Artículo 20 de la LCNMC: *“El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [...] es el órgano competente para:*
2.Resolver los procedimientos sancionadores previstos en la legislación sectorial y en la Ley 15/2007, de 3 de julio, y sus normas de desarrollo cuando no correspondan a otros órganos de la Administración General del Estado: Artículo 25.1.a) de la LCNMC: “La Dirección de Competencia, a la que le corresponderá la instrucción de los expedientes relativos a las funciones previstas en el artículo 5 de esta Ley”.

- (557) El procedimiento sancionador se regula en el Capítulo II del Título IV de la LCNMC (artículos 49 a 54 de la LDC) y en el Capítulo II del Título II del RDC (artículos 25 a 53).
- (558) Frente a las irregularidades procedimentales aducidas por el CGPE, la revisión de cada uno de los hitos procedimentales del expediente permite concluir que su instrucción se ha efectuado con absoluta adecuación a las previsiones normativas, como se expondrá a continuación.

5.4.6.1.2.2. Sobre la priorización ex artículo 49.4 LDC

- (559) El artículo 49.4 de la LDC en su versión en vigor desde el 29 de abril de 2021 (en virtud del Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores) prevé lo siguiente (énfasis añadido):

*“En caso de denuncia, la Dirección de Competencia **podrá** acordar no iniciar actuaciones por considerar que la investigación de los hechos que se contemplan en la misma no constituye una prioridad.*

[...]

*Se **podrán** considerar que no son prioritarias, **entre otras**, aquellas denuncias que:*

a) Aportan escasos elementos de prueba o indicios débiles, siendo reducida la probabilidad de que la Dirección de Competencia, dedicando recursos a ello, puedan probar la conducta ilícita.

b) Se refieren a conductas ilícitas cuyo alcance potencial es limitado o el daño potencial que pueden conllevar para el consumidor o para la competitividad de los mercados de factores productivos, bienes o servicios es escaso.

c) Se refieren a conductas cuya prevención o erradicación es factible a través de otros instrumentos legales para preservar y promover la competencia, haciendo un uso más eficiente de los recursos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Todo ello sin perjuicio de las prioridades que para la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia marque su Consejo de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.16 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, y de las facultades de dirección de la política general del Gobierno previstas en el artículo 3.2 de esa misma ley”.

- (560) Es preciso señalar que dicha reforma de la LDC (que permite a la DC “acordar no iniciar actuaciones por considerar que la investigación de los hechos que se contemplan” en una denuncia “no constituye una prioridad”) está en vigor desde el 29 de abril de 2021, mientras que la denuncia se recibió en la CNMC con anterioridad (el 22 de febrero de 2021).
- (561) En cualquier caso, los términos del precepto invocado por el CGPE son claros al establecer que la DC “podrá” (en lugar de “deberá” o “no iniciará”) acordar la iniciación de actuaciones. Se reconoce así la facultad discrecional y no el deber,

como sostiene el CGPE, de priorizar la investigación de los hechos referidos en determinadas denuncias frente a otros, permitiendo acordar la no iniciación de actuaciones.

- (562) Adicionalmente, corresponde a la DC evaluar la concurrencia de los supuestos listados en dicho precepto (u otros), y no a la entidad denunciada.
- (563) Por otro lado, el CGPE afirma genéricamente que las prácticas investigadas no provocarían ningún daño a la competitividad ni al consumidor.
- (564) Por lo que respecta a la infracción única y continuada de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE como consecuencia de la decisión o recomendación colectiva del CGPE sobre los honorarios a percibir por la realización de bienes a través de su Plataforma, como se ha expuesto, se trata de una infracción por el objeto, por lo que, se trata de una serie de actuaciones hasta tal punto aptas para generar efectos negativos en la competencia, especialmente en el precio de los servicios de intermediación para la realización extrajudicial de bienes y derechos por entidad especializada a través de medios electrónicos- que es innecesario acreditar sus efectos concretos -ver párrafos (298) y (390)-.
- (565) Por su parte, en relación con la infracción única y continuada del artículo 3 de la LDC imputada al CGPE, se ha acreditado pormenorizadamente que se trata de una conducta que falsea la competencia con afectación al interés público, en atención a la aptitud de la conducta desleal para influir en la elección entre distintas ofertas -ver párrafos (492), (504), (505) y (509).
- (566) Respecto a la existencia de instrumentos alternativos para preservar la competencia, el CGPE no concreta en su escrito los instrumentos legales que, a su juicio, hubiesen resultado más adecuados. No obstante, a este respecto, la DC ejerció su potestad discrecional para descartar iniciar las actuaciones tendentes a la terminación convencional del presente expediente sancionador. La terminación convencional es una forma atípica y excepcional de terminación de un procedimiento. Conforme a lo reflejado en el acuerdo de la DC³⁹⁸, la decisión sobre la procedencia o no de la terminación convencional o, en su vertiente más temprana, sobre si procede o no iniciar las actuaciones tendentes a ella, siendo de carácter discrecional justificó de forma motivada que no procedía iniciar las actuaciones tendentes a la terminación convencional del expediente, previa ponderación de los intereses jurídicos implicados.
- (567) Respecto a la alegación relativa a la existencia de una alta y creciente competencia en las subastas extrajudiciales, ha de recordarse nuevamente que la infracción del artículo 1 de la LDC y 101 del TFUE imputada al CGPE es una infracción por el objeto, por lo que no sería preciso analizar sus efectos reales

³⁹⁸ Acuerdo de la DC de 23 de mayo de 2023 de no iniciación de las actuaciones tendentes a la terminación convencional del presente procedimiento. Folios 11.627 a 11.630.

en la competencia en el mercado de realización extrajudicial de bienes por medio de entidad especializada. Respecto a la infracción del artículo 3 de la LDC, la DC ha demostrado la aptitud para menoscabar la competencia de las conductas del CGPE, de acuerdo con la jurisprudencia (sin perjuicio de que se han demostrado adicionalmente efectos de las conductas, al menos potenciales, como señalan los párrafos (492) a (505)).

- (568) En cuanto a la afirmación del CGPE de que la existencia de un cártel o de una recomendación colectiva de precios es incompatible con que un competidor ofrezca mejores condiciones, interesa a la DC puntualizar que:
- La existencia de un competidor que ofrezca mejores condiciones pese a la recomendación colectiva del CGPE no invalidaría las conclusiones alcanzadas por la DC en el caso analizado, ya que la denunciante (y otros operadores) no formaba parte de los destinatarios de la recomendación, dirigida a los Colegios de Procuradores. Es precisamente la actuación de los usuarios de *subastas procuradores.es* la que trata de armonizarse con la conducta y no la de estos con otros proveedores de servicios de intermediación para la realización de bienes.
 - En cualquier caso, la existencia de una recomendación colectiva o de una decisión ilícita de una asociación de empresas no precisa para su carácter infractor y su correspondiente sanción que sus destinatarios la sigan (véase párrafo (279)), por lo que el hecho de que un operador ofreciese condiciones distintas de las recomendadas no afectaría a su calificación como infracción.
- (569) Por último, la motivación de la denunciante al poner en conocimiento de la CNMC unos hechos que entiende contrarios a la normativa de competencia carece de trascendencia alguna a efectos de analizar la concurrencia o no de una práctica anticompetitiva, dada la falta de automatismo entre denuncia e incoación, puesto que el inicio del procedimiento se produce de oficio, una vez la DC valora los elementos que aporta la denuncia y realiza su propio análisis de la información disponible para apreciar si existen indicios de infracción de la LDC.
- (570) Los procedimientos sancionadores se incoan siempre por acuerdo expreso de la DC; a iniciativa propia o por denuncia, pero en todo caso cuando observe indicios racionales de la existencia de conductas prohibidas, pudiendo iniciar con carácter previo una información reservada ante la noticia de la posible existencia de una infracción³⁹⁹.

³⁹⁹ Artículo 49 de la LDC y artículo 25 del RDC.

5.4.6.1.2.3. Sobre la alegada falta de contenido esencial en la denuncia

- (571) Como se indicaba en el apartado anterior, los procedimientos sancionadores siempre se incoan por acto administrativo de la DC, ya sea a iniciativa propia, del Consejo de la CNMC o por denuncia presentada por cualquier persona física o jurídica.
- (572) El artículo 25.2 del RDC determina el contenido mínimo de las denuncias.
- (573) Por su parte, el artículo 25.3 del RDC prevé que cuando una denuncia no contenga la información relacionada en el apartado anterior, se requerirá al denunciante para que subsane los defectos apreciados en un plazo de 10 días, indicándole que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido.
- (574) Sin embargo, el artículo 25.4 del RDC establece que el desistimiento del denunciante no impediría a la DC efectuar de oficio las actuaciones que estime convenientes.
- (575) Por ello, independientemente de que el contenido de la denuncia que dio lugar a la iniciación de las actuaciones de referencia se adecuase o no a lo dispuesto en el artículo 25.2 del RDC (extremo que la DC no analiza en tanto no afecta a las conclusiones del análisis), ello no impediría a la DC efectuar de oficio las averiguaciones pertinentes y la iniciación del procedimiento sancionador en el caso de apreciar indicios de infracción. Las insuficiencias de una denuncia, en sí mismas, no obligan a la DC a descartar ningún asunto.
- (576) Tanto la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo han concluido que la LDC regula de manera amplia el contenido que han de reunir las denuncias y que, puesto que su presentación no otorga al denunciante el derecho a la tramitación de un procedimiento sancionador, al iniciarse este por decisión del órgano competente de la CNMC, aun cuando la denuncia presentase defectos, no impediría la tramitación de oficio del expediente sancionador⁴⁰⁰:

“Desde esta perspectiva, poco importa que la denuncia tenga defectos formales y que el denunciante los subsane o no. Esto afectará, en todo caso, a la admisión del denunciante en el expediente como interesado, pero no a la propia iniciación del expediente para la investigación de los hechos, que como hemos comentado puede ser decidida por el SDC de oficio. Por tal razón, aún en la hipótesis de la existencia de defectos en la denuncia, no constituyen un acto nulo de pleno derecho del artículo 62.1.a), como se alega en la demanda, las solicitudes del SDC al denunciante para la ampliación de nuevos datos, y en general para la realización de una información reservada, porque se trata de una actuación obligatoria para la Administración a partir de la noticia de una posible infracción de la LDC.”

⁴⁰⁰ Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de febrero de 2005, TUBOGAS/REPSOL, Expte. 513/01, [ES:AN:2005:6954](#), F.D. Tercero, confirmada mediante Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 2007, TUBOGAS/REPSOL, Expte. 513/01, [ES:TS:2007:8599](#), F.D. Cuarto.

- (577) El propio CGPE, al listar la información a su juicio omitida, alude exclusivamente a información referida en diversos epígrafes del Anexo I del RDC. Extremo relevante por cuanto el propio artículo 25.2 del RDC dispone que la información prevista en su Anexo I es información adicional (no mínima o esencial) de aportación facultativa por el denunciante⁴⁰¹.
- (578) En cualquier caso, conviene destacar que la DC, en ejercicio de sus facultades de investigación, ha requerido información a la denunciante⁴⁰², y a otros operadores e incorporó de oficio información de acceso público⁴⁰³.
- (579) Respecto a la alegada utilización por la denunciante del procedimiento para conseguir información del CGPE que, de otro modo no hubiese podido obtener, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42 de la LDC, la denunciante no podría acceder a información confidencial aportada por la denunciada (ni por los restantes operadores consultados durante la instrucción). Adicionalmente, el deber de secreto que regula el artículo 43 de la LDC obliga a todos los que tomen parte en la tramitación de expedientes de la LDC.
- (580) Por todo lo expuesto, la Sala considera que la iniciación (y ulterior tramitación) del procedimiento ha sido ajustada a derecho, no habiéndose producido vulneración alguna de los principios de legalidad y seguridad jurídica, ni de los derechos fundamentales del CGPE.

5.4.6.2. Sobre la alegada vulneración del derecho de defensa del CGPE

5.4.6.2.1. Alegaciones del CGPE

- (581) El CGPE considera que se habría vulnerado su derecho de defensa por los siguientes motivos:
- No se le notificaron todos los elementos objetivos contenidos en la denuncia y relacionados con los hechos denunciados, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 26 del RDC. Extremo que puso de manifiesto en sus escritos de contestación a los requerimientos de información formulados por la DC.

⁴⁰¹ Artículo 25.2 del RDC: “La denuncia dirigida a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia deberá contener, como mínimo, la siguiente información pudiendo el denunciante aportar los datos e información adicionales recogidos en el anexo I del presente Reglamento [...]”.

⁴⁰² Ver respuestas a los requerimientos de información de ACTIVOS CONCURSALES de 7 de diciembre de 2021 (folios 242 a 362 y 7.999 a 8.031), de 5 de abril de 2022 (folios 8.032 a 8.125) y de 12 de junio de 2023 (folios confidenciales 11.694 a 11.695).

⁴⁰³ Incorporación de oficio de información pública de 2 de noviembre de 2023 (folios 16.689 a 16.708) y de 28 de diciembre de 2023 (folios 17.428 a 19.079).

- La denuncia que dio inicio al procedimiento únicamente recogía hechos o conductas que podían constituir una infracción del artículo 1 de la LDC. Sin embargo, en el acuerdo de incoación se introdujeron “*por sorpresa y de forma inédita*” conductas contrarias al artículo 3 de la LDC, lo cual habría afectado a su derecho a no declarar contra sí mismo y a no reconocerse culpable.
- La instrucción debía circunscribirse exclusivamente al ámbito concursal porque es el único en el que opera la denunciante y varios de los operadores consultados, es el único citado en la denuncia y porque constituye un mercado de producto diferenciado.
- Los requerimientos de información efectuados con anterioridad a la notificación del acuerdo de incoación habrían incurrido en una importante irregularidad, al referir que la DC había acordado “*iniciar la investigación pertinente*” en lugar de indicar que se había iniciado una fase de “información reservada”.

5.4.6.2.2. Valoración de la Sala

5.4.6.2.2.1. Sobre la alegada falta de notificación de la denuncia y de todos los hechos contenidos en ella en fase de información reservada

- (582) Como afirma el CGPE, tras la recepción de la denuncia, el 25 de octubre de 2021 la DC remitió un requerimiento de información al CGPE en el marco de una información reservada, con el siguiente contenido⁴⁰⁴:

“Se ha recibido en esta Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), con fecha 22 de febrero de 2021, escrito de ACTIVOS CONCURSALES S.L. en el que se denunciaba al CONSEJO GENERAL DE LOS ILUSTRES COLEGIOS DE PROCURADORES DE ESPAÑA y a los COLEGIOS DE PROCURADORES adheridos a las reglas y normas de subastas por establecer precios mínimos y máximos que, a juicio de la denunciante, serían objeto de supuestas conductas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC)”.

- (583) En su respuesta de 5 de noviembre de 2021, el CGPE formuló la alegación ahora reproducida y solicitó el traslado de la denuncia o, en su defecto, la comunicación de todos los elementos objetivos contenidos en ella y relacionados con los hechos denunciados⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ Requerimiento de información al CGPE de 25 de octubre de 2021 (folios 68 a 70).

⁴⁰⁵ Respuesta del CGPE de 5 de noviembre de 2021 (folio 78).

(584) Por ello, atendiendo la petición del CGPE, el 10 de noviembre de 2021, la DC amplió la información facilitada previamente, indicándole lo siguiente⁴⁰⁶:

“Según la denunciante, a través de la plataforma “subastaprocuradores.com” se celebra un acuerdo entre los usuarios de la plataforma en el que comparten el uso de la plataforma digital para realizar subastas online, donde se pactarían los precios mínimos y máximos en el marco de operaciones de ejecución de bienes y derechos, tanto en procedimientos de apremio como en subastas extrajudiciales en procedimientos concursales para subastas on line.

En relación con la designación de los Colegios de procuradores como entidades especializadas en la subasta de bienes, el ilícito consistiría en el acuerdo de precios llevado a cabo a través del documento “REGLAS Y NORMAS DE SUBASTAS PROCURADORES COMO ENTIDAD ESPECIALIZADA EN LA REALIZACION DE BIENES”, elaborado por el Consejo General de Procuradores de España que, recoge los términos acordados por el Consejo y los Colegios de procuradores adheridos para la realización de la procura, su organización y funcionamiento y que, a juicio de la denunciante, constituirían una coordinación ilícita de precios contraria al artículo 1 de la LDC.”

(585) La DC cumplió, por tanto, con su deber de notificar al denunciado todos los elementos objetivos contenidos en la denuncia relacionados con los hechos denunciados, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 del RDC: (i) identidad del denunciante; (ii) identidad de los diferentes denunciados; (iii) descripción de las supuestas prácticas anticompetitivas; y (iv) aclaración de que dichas prácticas pudieran ser contrarias a la LDC.

(586) Una vez recibida dicha notificación, el CGPE presentó su primera respuesta al requerimiento de información, con fecha 1 de diciembre de 2021⁴⁰⁷.

(587) Por lo tanto, cuando el CGPE facilitó información a la DC en el marco de la información reservada, era perfecto conocedor de todos los elementos objetivos contenidos en la denuncia sin que en ningún momento haya sufrido indefensión.

(588) En síntesis, el CGPE tuvo conocimiento de los elementos objetivos de la denuncia con anterioridad a facilitar cualquier información a la DC, por lo que el CGPE no habría sufrido indefensión.

(589) Cuestión distinta es que durante la fase de información reservada no se facilitase al CGPE una copia de la denuncia.

(590) Según lo dispuesto en el artículo 31 del RDC, únicamente se reconoce a los sujetos interesados derecho a acceder al expediente y obtener copias individualizadas de todos los documentos que lo integren, una vez incoado el expediente.

⁴⁰⁶ Requerimiento de información al CGPE de 10 de noviembre de 2021 (folios 86 a 88).

⁴⁰⁷ Respuesta del CGPE de 1 de diciembre de 2021 (folios 121 a 205).

- (591) Es doctrina reiterada de la CNMC⁴⁰⁸ que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26 del RDC el traslado de la denuncia “no procede en el marco de la información reservada prevista en el art. 49.2 de la LDC, siendo suficiente en este momento procesal comunicar al denunciado los elementos objetivos contenidos en la misma relacionados con los hechos denunciados. De la copia de la denuncia, únicamente se da traslado si en su caso llegara a incoarse expediente sancionador (art. 28.2 del RDC)”. Por ello, la denegación del traslado de la denuncia “está plenamente justificada y motivada, y resulta íntegramente ajustada a Derecho”.
- (592) También la jurisprudencia ha rechazado que los denunciados tengan derecho a obtener una copia íntegra de la denuncia en fase de información reservada. En este sentido, puede citarse la Sentencia de la Audiencia Nacional relativa al expediente TUBOGAS/REPSOL⁴⁰⁹ que, al referirse al derecho de defensa, concluyó que *“no se aprecia violación de este derecho, porque el Servicio de Defensa de la Competencia al realizar su información reservada y solicitar datos y determinada información a la empresa denunciada, le hizo saber los elementos esenciales de la denuncia contra ella formulada [...]”*.
- (593) Asimismo, de la cita que realiza el CGPE a la Resolución del extinto TDC en el Expte. R 700/06 v, Banco Santander/Cheques, no puede extraerse más que la consecuencia de que en supuestos en los que se formule un requerimiento de información en fase de información reservada, el requerido puede solicitar información adicional y el Servicio (aquí la Dirección de Competencia) no puede *“negarse a dicha petición sin motivación alguna”*. En el caso que motiva la presente alegación, la Dirección de Competencia realizó en los antecedentes del requerimiento de información una exposición que se considera suficiente de los elementos sustanciales de la denuncia, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 del RDC.
- (594) Por ello, esta Sala estima que la falta de acceso al texto íntegro de la denuncia con anterioridad a la incoación del procedimiento sancionador (y, por tanto, al reconocimiento de la condición de interesado al CGPE) no es susceptible de causar indefensión al entonces denunciado, ahora incoado.

⁴⁰⁸ Véase, por todas, Resolución del Consejo de la CNC de 29 de septiembre de 2011, [HEINEKEN](#), R/0079/11, F.D. Tercero, apartado (i).

⁴⁰⁹ Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de febrero de 2005, TUBOGAS/REPSOL, Expte. 513/01, [ES:AN:2005:6954](#), F.D. Cuarto.

5.4.6.3. Sobre la alegada inclusión “sorpresiva” de una presunta infracción del artículo 3 de la LDC en el acuerdo de incoación

- (595) Señala el CGPE en sus alegaciones que los requerimientos de información que formule la CNMC deben quedar constreñidos y limitados de manera exclusiva a las cuestiones que el denunciante hubiera consignado en su escrito de denuncia. En particular, considera el CGPE que la DC habría vulnerado sus derechos a la defensa y no autoinculpación al incluir sorpresivamente en el acuerdo de incoación una posible infracción del artículo 3 LDC.
- (596) Respecto de la dependencia de los requerimientos de información que formule la DC al estricto contenido de la denuncia, la propia figura de la información reservada regulada en el artículo 49.2 de la LDC y el 26 del RDC contradicen la tesis del CGPE.
- (597) El Consejo de la CNMC ha señalado⁴¹⁰ que, en el caso de la Dirección de Competencia, la investigación puesta en marcha tiene por objeto apreciar si existen en los hechos denunciados indicios de la comisión de alguna infracción de la normativa de competencia que justifique la incoación de procedimiento sancionador. Sin embargo, dichas investigaciones no pueden restringirse a aquellas cuestiones que pudieran afectar de manera concreta o particular al denunciante, o limitarse a los hechos denunciados, entre otras razones porque un denunciante en general no dispondrá de toda la información relevante para un determinado caso, y carece de los medios de investigación que están atribuidos a las autoridades de competencia.
- (598) Las investigaciones deben estar encaminadas a determinar los posibles ilícitos de la manera más completa y detallada que resulte posible. Por ello, concluye el Consejo de la CNMC que
- “Es pacífico y necesario para el correcto desempeño de las funciones encomendadas a la CNMC que en el requerimiento de información realizado pueden incorporarse elementos necesarios para que la autoridad de competencia disponga de un conocimiento adecuado del funcionamiento de los mercados. Por ello, la investigación de conductas por parte de la CNMC en ningún momento puede quedar constreñida o limitada por la existencia de una denuncia de una determinada empresa o por la información que dicha empresa ha recogido en la misma”.*
- (599) También en este sentido, el Consejo ha determinado que los hechos en los que se basa la incoación no tienen por qué limitarse al contenido de los escritos aportados por el denunciante, los sujetos incoados o los fundamentos normativos supuestamente vulnerados⁴¹¹.

⁴¹⁰ Resolución del Consejo de la CNMC de 30 de enero de 2020, [REAL FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE FÚTBOL](#), R/AJ/134/19.

⁴¹¹ Resolución del Consejo de la CNMC de 6 de abril de 2021, [SGAE](#), R/AJ/065/21, apartado 3.2.

- (600) A mayor abundamiento, como señaló el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), aceptar la tesis del CGPE supondría admitir una delimitación “*ab initio*” del objeto de la investigación, que quedaría al arbitrio del denunciante⁴¹².
- (601) De este modo, se estaría privando a la DC de las facultades de instrucción que le son propias, impidiendo la práctica de las diligencias que estime oportunas en aras de la defensa de la competencia. Esas facultades son un trasunto especializado de las facultades de información y actuaciones previas previstas con carácter general en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en favor de los órganos administrativos competentes para el inicio de un procedimiento (artículo 55).
- (602) Como acertadamente expuso el TDC en el expediente referido, los interesados “no pueden sustituir a la Administración en el ejercicio de estas facultades ni rige en el procedimiento administrativo el principio dispositivo propio del enjuiciamiento civil”.
- (603) El acto por el cual el funcionario del órgano administrativo nombrado instructor acuerda la práctica de determinadas diligencias se dirige a la averiguación de los hechos inicialmente denunciados o de los que, relacionados con ellos, aparezcan a lo largo de la instrucción⁴¹³.
- (604) Solo a la DC compete iniciar el procedimiento, mediante la incoación de un procedimiento sancionador, cuando observe indicios racionales de la existencia de conductas prohibidas.
- (605) El artículo 28 b) del RDC establece como contenido obligado del acuerdo de incoación la determinación de los hechos que la motivan. Pues bien, la DC, precisó en el acuerdo de incoación, con la máxima transparencia y claridad que “*Asimismo, de la información recabada en el marco de dicha información reservada puede deducirse que existen indicios racionales de la comisión, por parte del CGPE, de una infracción del artículo 3 de la LDC, derivada de la publicitación por el CGPE de los servicios como entidad especializada prestados a través de www.subastasprocuradores.com como los únicos prestados por una entidad de naturaleza pública, o como la única alternativa a las subastas judiciales y notariales que se realizan a través del BOE, lo cual constituiría un acto de competencia desleal que podría falsear la libre competencia con afectación al interés público*”.⁴¹⁴ Se indicaron, por tanto, en el momento procedimental oportuno, los hechos objeto de investigación y la presunta

⁴¹² Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 19 de octubre de 1993, [TV Autonómicas](#), A 63/93, F.D. 4.

⁴¹³ Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 19 de octubre de 1993, [TV Autonómicas](#), A 63/93, F.D. 3

⁴¹⁴ Acuerdo de incoación de 16 de diciembre de 2022. Folio 8.446.

conducta que estos podían constituir, con el máximo detalle factible en esa temprana fase de la tramitación del expediente.

- (606) Conforme a lo dispuesto en el artículo 50.3 de la LDC, es en el pliego de concreción de hechos, y no antes, donde se recogerán los hechos que la DC estima pueden ser constitutivos de infracción, dando traslado a los interesados a fin de que formulen las alegaciones oportunas y, en su caso, propongan las pruebas que estimen pertinentes. Por ello, tampoco podría calificarse de “sorpresiva” la fijación en el pliego de concreción de hechos de los elementos legalmente establecidos.
- (607) Del mismo modo, al formular la propuesta de resolución prevista en el artículo 50.4 de la LDC, la DC fijará de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, determinando la infracción que, en su caso, aquellos constituyan, la persona o personas responsables, la sanción que se proponga, incluyendo la exención o a la reducción de la multa y la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión.
- (608) En este sentido, el TJUE ha constatado que la notificación del pliego de cargos y el derecho a acceder al expediente garantizan el derecho de defensa de los interesados. Señala que la empresa afectada es informada mediante el pliego de cargos de todos los elementos esenciales en los que se apoya la Comisión Europea en esta fase del procedimiento⁴¹⁵, no siendo exigible a la autoridad de competencia el mismo nivel de concreción de los hechos, su calificación jurídica y la determinación de responsabilidades al formular un requerimiento de información que con la formulación del pliego de concreción de hechos y con la propuesta de resolución⁴¹⁶.
- (609) En el presente caso, la denuncia aludía a la existencia de una presunta fijación de precios entre el CGPE y los colegios de procuradores por su intervención en subastas extrajudiciales a través del Portal. Sin embargo, como se ha expuesto, la DC no puede hallarse limitada por las afirmaciones contenidas en el escrito de denuncia, ni en cuanto a los hechos, ni en cuanto a los mercados afectados, ni en lo relativo a la calificación jurídica de las prácticas o en cuanto a los sujetos responsables.
- (610) El hecho de que la documentación aportada por el CGPE haya permitido a la DC apreciar indicios de la comisión de una práctica anticompetitiva no denunciada por **ACTIVOS CONCURSALES**, no obsta a su sanción ni afecta a los derechos de defensa del CGPE.

⁴¹⁵ Sentencia del Tribunal General de 28 de abril de 2010, Amann Sohne, T-448/05, [EU:T:2010:166](#), apartado 336.

⁴¹⁶ Sentencia del Tribunal General de Justicia de la UE de 10 de marzo de 2016, Schwenk Zement KG, C-248/14 P, [EU:C:2016:150](#), apartado 25.

- (611) En palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), el derecho a no autoincriminarse “presupone que las autoridades logren probar su caso sin recurrir a pruebas obtenidas mediante métodos coercitivos o de presión en contra de la voluntad de la persona acusada”⁴¹⁷.
- (612) El Tribunal Constitucional (TC) afirma que el contenido esencial del derecho a no declarar contra uno mismo y a no confesarse culpable es “*la interdicción de la compulsión del testimonio contra uno mismo y el reconocimiento de la necesaria libertad para declarar o no y para hacerlo en el sentido que se estime más conveniente*”⁴¹⁸.
- (613) El TC ha reconocido que el derecho a no declarar contra sí mismo resulta aplicable en el procedimiento administrativo sancionador propiamente dicho, y también en la práctica de una información reservada -pese a que ésta no tenga carácter sancionador- cuyo objeto es la determinación de las posibles responsabilidades administrativas de los investigados y cuyas diligencias pueden ser valoradas por el órgano decisor en el procedimiento administrativo sancionador propiamente dicho⁴¹⁹.
- (614) En el requerimiento de información de la DC de 24 de enero de 2022 se solicitó al CGPE que aportase “copia de las comunicaciones remitidas por el CGPE a los Colegios de Procuradores en relación con el lanzamiento y puesta en funcionamiento de la plataforma “subastasprocuradores.com””⁴²⁰.
- (615) En respuesta a dicha pregunta, el CGPE aportó con fecha 14 de febrero de 2022 los anexos 24 a 50⁴²¹, en los que la DC observó indicios de una infracción del artículo 3 de la LDC.
- (616) A juicio de esta Sala la pregunta formulada no compelió al CGPE a reconocer su culpabilidad ni a aportar evidencias de una infracción.
- (617) Además, la normativa⁴²² y la jurisprudencia de la UE⁴²³ han avalado la obligación de las empresas de responder a preguntas relativas a cuestiones puramente

⁴¹⁷ Sentencia del TEDH de 3 de mayo de 2001, J.B. v. Suiza, párrafo 64

⁴¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 2009, F.J. 3.

⁴¹⁹ Sentencias del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 2009 y de 25 de septiembre de 2006.

⁴²⁰ Requerimiento de información al CGPE de 24 de enero de 2022, pregunta 5. Folio 364.

⁴²¹ Anexos 24 a 50 de la respuesta del CGPE de 14 de febrero de 2022. Folios 618 a 749.

⁴²² Reglamento (CE) No 1/2003 DEL CONSEJO de 16 de diciembre de 2002 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado. Considerando 23: “Al dar cumplimiento al requerimiento de la Comisión, no podrá obligarse a las empresas a admitir que han cometido una infracción, pero éstas estarán obligadas en cualquier caso a responder a preguntas relativas a los hechos y a proporcionar documentos, aun cuando dicha información pueda ser utilizada en contra de dichas u otras empresas para constatar la existencia de una infracción”.

⁴²³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de enero de 2007, Dalmine, C-407/04 P, [EU:C:2007:53](#), apartado 34: “[...] la Comisión tiene la potestad de obligar a una empresa, en su

fácticas y de aportar documentos preexistentes, aunque la información contenida en ellos pudiera ser utilizada en su contra para constatar la existencia de una infracción.

- (618) En este sentido, el Tribunal de Primera Instancia⁴²⁴ ha concluido que no puede reconocerse a las partes investigadas un derecho absoluto a guardar silencio, de modo que no estuviesen obligadas a responder a ninguna solicitud de información formulada por la CE, pues ello constituiría un obstáculo injustificado para el cumplimiento por esta de su misión de velar por el respeto de las normas sobre competencia en el mercado común⁴²⁵.
- (619) Señala que el derecho a guardar silencio solo puede reconocerse a una empresa destinataria de una solicitud de información “en la medida en que se viera obligada a dar respuestas que implicaran admitir la existencia de la infracción cuya existencia debe ser probada por la Comisión”, pero considera que durante el procedimiento de investigación previa, la normativa comunitaria no reconoce a la empresa objeto de una medida de investigación ningún derecho a eludir la ejecución de dicha medida basándose en que sus resultados podrían aportar una prueba de la comisión de una infracción de las normas de competencia, sino que las empresas tienen una obligación de colaboración activa, que implica que deben poner a disposición de la Comisión todos los elementos de información relativos al objeto de la investigación.
- (620) Continúa diciendo que “la Comisión tiene la potestad de obligar a la empresa a que facilite toda la información necesaria relacionada con hechos de los que pueda tener conocimiento y a que le presente, si fuera preciso, los documentos correspondientes que obren en su poder, aun cuando éstos puedan servir para probar contra ella o contra cualquier otra empresa la existencia de una conducta contraria a la competencia”.
- (621) En síntesis, por todo lo expuesto, la actividad instructora no puede verse vinculada por el contenido de la denuncia (en cuanto a hechos, calificación jurídica, duración de las prácticas, sujetos responsables, etc.), puesto que se estarían sustituyendo las potestades legalmente atribuidas a la DC por el parecer de los denunciantes, vaciando de contenido lo dispuesto en el artículo 25.1.a) de la Ley de Creación de la CNMC. Asimismo, los derechos de defensa y no

caso mediante decisión, a que le facilite toda la información necesaria relacionada con hechos de los que pueda tener conocimiento, pero no puede imponer a dicha empresa la obligación de dar respuestas que impliquen admitir la existencia de una infracción cuya prueba incumbe a la Comisión” y sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 2021, Qualcomm, C-466/19-P, [EU:C:2021:76](#), apartados 142 a 147.

⁴²⁴ Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, el Tribunal de Primera Instancia pasó a denominarse Tribunal General.

⁴²⁵ Sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 20 de febrero de 2001, *Mannesmannröhren-Werke/Comisión*, T-112/98, [EU:T:2001:61](#), apartados 62 a 67 y Sentencia de 18 de octubre de 1989, *Orkem*, C-374/87, [EU:C:1989:387](#), apartados 32 a 35.

autoinculpción del CGPE han quedado perfectamente garantizados, en la medida en que el requerimiento de información no compelia al CGPE a reconocer la comisión de una práctica anticompetitiva (y, mucho menos, de una infracción del artículo 3 de la LDC), el derecho a no declarar contra sí misma habría sido respetado. A mayor abundamiento, al solicitar exclusivamente la aportación de información puramente fáctica (sobre la puesta en marcha del Portal) y la documentación correspondiente, el requerimiento de información controvertido respetaría plenamente el derecho fundamental de defensa del CGPE.

5.4.6.4. Sobre la indefensión causada por la utilización del término “investigación pertinente” en lugar de “información reservada”

- (622) En primer lugar, ha de destacarse que el CGPE no ha concretado en qué habría consistido la indefensión supuestamente sufrida, indicando cómo la falta de mención expresa del término “información reservada” en el requerimiento de información mermó su derecho de defensa. Y es que, como se ha referido, no puede concluirse que todo defecto procedimental (que, como se expondrá a continuación, a juicio de la Sala no se ha producido) necesariamente ocasione indefensión a los interesados, recayendo en quien alega la conculcación de un derecho la carga de probarlo.
- (623) El TC se ha pronunciado en numerosas ocasiones en este sentido, señalando que para apreciar la existencia de lesión constitucional del derecho de defensa no basta con que se haya producido un defecto procedimental, sino que es necesario que este se haya traducido en una indefensión material, consistente en un perjuicio real y efectivo, que ha de ser concretado por quien lo invoca⁴²⁶:
- “Una deficiencia procesal no puede producir tal efecto si no conlleva la privación o limitación, menoscabo o negación del derecho a la defensa en un proceso público con todas las garantías “en relación con algún interés” de quien lo invoca (STC 90/1988). En definitiva, la indefensión, que se concibe constitucionalmente como la negación de la tutela judicial y para cuya prevención se configuran los demás derechos instrumentales contenidos en el art. 24 de la Constitución, ha de ser algo real, efectivo y actual, nunca potencial o abstracto, por colocar a su víctima en una situación concreta que le produzca un perjuicio, sin que le sea equiparable cualquier expectativa de un peligro o riesgo (SSTC 181/1994 y 314/1994, 28 noviembre rec. 1019/91). Por ello hemos hablado siempre de indefensión “material””.*
- (624) Adicionalmente, la indicación de la DC al CGPE sobre que se iniciaba la “investigación pertinente” no podría generar indefensión al entonces denunciado. Son numerosas las referencias en la LDC a que la fase de información reservada está orientada a la investigación por la DC de hechos que pudiesen constituir

⁴²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de enero de 1995, [ES:TC:1995:15](#), FJ 3.

una infracción de las normas de competencia a fin de decidir sobre la procedencia de incoar un procedimiento sancionador o no.

- (625) De este modo, es difícilmente justificable que la sustitución del término formal “información reservada” por la explicación de su contenido, esto es, la realización de una investigación tendente a la comprobación de los hechos denunciados presuntamente constitutivos de infracción de la LDC, ocasione indefensión a la denunciada.
- (626) Entre las referencias al objeto investigador de la fase de información reservada contenidas en la LDC pueden citarse:
- El artículo 68.4 de la LDC determina que *“la notificación de la primera medida de investigación formal por parte de la Autoridad Nacional de Competencia de otro Estado miembro o de la Comisión Europea”* interrumpe la prescripción de las infracciones de la LDC. Por primera medida de investigación formal, la jurisprudencia ha constatado que los actos de investigación realizados en fase de información reservada con conocimiento del presunto responsable (incluidas las inspecciones) interrumpen la prescripción de las infracciones⁴²⁷.
 - También al regular prescripción de acciones de daños, el artículo 74.3 de la LDC, señala que la misma se interrumpirá *“si una autoridad de la competencia inicia una investigación o un procedimiento sancionador en relación con una infracción del Derecho de la competencia relacionados con la acción de daños”*.
- (627) También el Tribunal de Primera Instancia analizó diversos aspectos legales de los requerimientos de información efectuados por la CE *“durante el procedimiento de investigación previa”*⁴²⁸.
- (628) En cualquier caso, los actos del denunciado evidencian que fue perfecto conocedor de la apertura de una fase de información reservada y de sus implicaciones, sin que la falta de utilización del término formal le ocasionase indefensión alguna.
- (629) Con fecha 25 de octubre de 2021, la DC notificó al CGPE la recepción de una denuncia frente a él y los colegios de procuradores y que para determinar *“la veracidad de los hechos denunciados y si existen indicios de su posible incompatibilidad con la LDC, esta Dirección de Competencia ha acordado iniciar la investigación pertinente”*. En el mismo acto, se le remitió un requerimiento de información, al amparo de lo dispuesto en el artículo 39.1 de la LDC⁴²⁹.

⁴²⁷ Vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2014, HORMIGONES CÁNTABROS, [ES:TS:2014:4058](#), F.D. Segundo.

⁴²⁸ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 20 de febrero de 2001, *Mannesmannröhren-Werke/Comisión*, T-112/98, [EU:T:2001:61](#), apartado 62.

⁴²⁹ Requerimiento de información al CGPE de 25 de octubre de 2021 (folio 68).

- (630) Con fecha 5 de noviembre de 2021, en su primer escrito de respuesta al requerimiento de información, el denunciado manifestó ser conocedor de que se hallaba en curso una información reservada⁴³⁰:
- “El 22 de febrero de 2021 se presentó en la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia escrito de ACTIVOS CONCURSALES S.L. en el que se formula denuncia contra el CGPE y los Colegios de Procuradores adheridos a las reglas y normas de subastas, por supuestas prácticas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 julio, de Defensa de la Competencia (“LDC”), a raíz de la cual la Dirección de Competencia ha acordado llevar a cabo un trámite de información reservada, con arreglo al artículo 49.2 LDC”.*
- (631) Además, ha de destacarse que, pese a la facultad reconocida en el artículo 76.2 de la Ley 39/2015⁴³¹, el CGPE no hizo valer la presente alegación en ningún momento de la fase de información reservada, informando a la DC de su desconocimiento acerca de en qué consistirían las “investigaciones pertinentes” que se estaban llevando a cabo. Resulta destacable que el CGPE no hiciese valer esta alegación por cuanto sí lo hizo en relación con la falta de notificación de lo que consideraba elementos esenciales de la denuncia.
- (632) En otro orden de cosas, en el derecho administrativo español rige el principio antiformalista, que encuentra su reflejo entre otros, en los artículos 76.2, 49 a 52 y 109.2 de la Ley 39/2015, preceptos que abogan por la conservación y convalidación de los actos, así como por la limitación de efectos de los defectos meramente formales.
- (633) La aplicación del principio antiformalista implica que, aunque se entendiese que la omisión del término “información reservada” en el requerimiento de información remitido al CGPE constituyese un defecto formal, este no afectaría a la validez del acto ya que contenía los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin: informar al CGPE de la existencia de una denuncia frente a algunas de sus actuaciones que podría constituir una infracción de la normativa de competencia y que, a fin de esclarecer la veracidad de las mismas y su alcance, la DC había comenzado una investigación. Cabe recalcar de nuevo que ese alegado defecto formal del escrito de 25 de octubre de 2021 fue inmediatamente validado por el destinatario del mismo en su propio escrito de 5 de noviembre de 2021, que técnicamente señala cómo la DC “ha acordado llevar a cabo un trámite de información reservada, con arreglo al artículo 49.2 LDC”
- (634) Por todo ello, se considera que la falta de mención expresa al término “información reservada”, en un primer requerimiento de información en el que en su lugar se señalaba que *“para poder determinar la veracidad de los hechos*

⁴³⁰ Respuesta del CGPE de 5 de noviembre de 2021 (folio 77).

⁴³¹ El artículo 76.2 de la Ley 39/2015 reconoce a los interesados en un procedimiento administrativo la potestad de alegar los defectos de tramitación o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto.

denunciados y si existen indicios de su posible incompatibilidad con la LDC, esta Dirección de Competencia ha acordado iniciar la investigación pertinente”, no constituye ningún defecto formal y que, aunque así fuera, el CGPE no habría visto mermado su derecho de defensa, no habiéndose producido un perjuicio real y efectivo causante de indefensión material.

5.4.6.5. Sobre la alegada vulneración de los principios de legalidad y de seguridad jurídica en la instrucción del procedimiento

5.4.6.5.1. Alegaciones del CGPE

- (635) El CGPE considera que la instrucción no habría ido dirigida a esclarecer los hechos denunciados, sino a probar su culpabilidad, puesto que la DC no realizó ciertas averiguaciones que, a su juicio, resultaban imprescindibles. Señala “*que pareciera que la Dirección de Competencia asumió la presunción de culpabilidad del CGPE y fue instruyendo para cargarse de razón*”.
- (636) En concreto, el CGPE considera que la DC debió remitir requerimientos de información a SAREB, a los Juzgados de lo Mercantil y a los Letrados de la Administración de Justicia que exigían la solicitud de ofertas de al menos tres entidades especializadas, entre las que necesariamente debía estar *subastasprocuradores* o en las que se citaba a esta de forma expresa.
- (637) Señala el CGPE que, de haberse practicado estas diligencias, se habría observado que los distintos operadores jurídicos incluyeron esa previsión por la calidad de los servicios del Portal, y no porque su publicitación como “servicio público” hubiese desplegado efectos. En cuanto a SAREB, considera el CGPE que se hubiese acreditado que también tenía suscritos convenios con otras entidades especializadas.
- (638) Además, entiende que “sin la práctica de esas diligencias no existe fundamento ni nexo causal en la que pueda basarse una sanción”.

5.4.6.5.2. Valoración de la Sala

- (639) La instrucción del presente procedimiento sancionador buscaba esclarecer los hechos y, en su caso, la determinación de responsabilidades, tal como prevé el artículo 32 del RDC.
- (640) En efecto, de acuerdo con el citado artículo “el instructor realizará cuantas actuaciones resulten necesarias para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de responsabilidades, recabando los datos, informaciones y material probatorio relevantes para determinar la existencia de infracciones y dando, cuando se estime procedente, participación a los interesados.” Todo ello con el propósito de garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento,

la transparencia y la existencia de una competencia efectiva de acuerdo con el art.5 en conexión con el 25 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

- (641) Por tanto, el objeto de la instrucción no fue otro que esclarecer los hechos denunciados y los apreciados a raíz de la actividad investigadora de la DC y determinar posibles responsabilidades como se observa en la multitud de requerimientos formulados por la DC⁴³² y en las conclusiones alcanzadas.
- (642) Lo que no pueden pretender los investigados, en este caso el CGPE, es sustituir el criterio de la DC en cuanto a las diligencias que esta ha de practicar en el curso de la instrucción.
- (643) No obstante, a lo largo de la tramitación del expediente el CGPE ha podido formular las alegaciones que hubiera considerado oportunas en defensa de sus derechos. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 50.3 de la LDC, una vez notificado el pliego de concreción de hechos, el CGPE pudo proponer la práctica de las pruebas que considerase pertinentes también para la mejor defensa de sus derechos, habiendo optado por no hacerlo.
- (644) Además, aun asumiendo (a meros efectos dialécticos) que la práctica de los requerimientos de información señalados por el CGPE hubiese arrojado los resultados que este sostiene, no hubiese tenido impacto alguno en la consideración de las prácticas como ilícitas y en la responsabilidad del CGPE.
- (645) En cuanto a la realización de una recomendación de precios (o a la adopción de una decisión de una asociación de empresas contraria al artículo 101 del TFUE, según la terminología comunitaria), el hecho alegado por el CGPE de que SAREB tuviese convenios con otras entidades especializadas o de que la publicitación del Portal como público o como dotado de mayores garantías no hubiese influido en los administradores concursales o en los Letrados de la Administración de Justicia para su obligada inclusión en una terna, no excluiría la infracción por el CGPE de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE.
- (646) Teniendo en cuenta el contenido, la difusión y la posición que ocupa el CGPE, el establecimiento de unas comisiones máximas, fijas y mínimas en las Reglas, los Términos y condiciones de uso del Portal y en los convenios con los colegios de procuradores a percibir por las subastas o ventas directas realizadas a través de la Plataforma limita la determinación libre, autónoma e independiente del precio a cobrar por sus servicios como entidad especializada por los colegios de procuradores adheridos y constituye una infracción por el objeto (como se ha

⁴³² La DC ha dirigido requerimientos de información a la denunciante, al CGPE, a los 69 colegios de procuradores existentes en España, a la entidad encargada de la puesta en marcha y del funcionamiento del Portal y a numerosas entidades especializadas.

desarrollado profusamente en los párrafos (324) y siguientes), por lo que no requiere la acreditación de producción de efectos para entenderse producida.

- (647) Respecto a la infracción del artículo 3 de la LDC, de acuerdo con lo desarrollado en el párrafo (485), no sería necesario que se establezca un “*nexo causal*” entre las prácticas y las conductas de los destinatarios, sino que basta acreditar, como se ha hecho, la aptitud efectiva de la conducta para producir una alteración del comportamiento económico de los destinatarios o un perjuicio a un competidor.
- (648) En el presente expediente se han recabado numerosas evidencias que acreditan la aptitud de las afirmaciones del CGPE sobre la naturaleza pública de sus servicios como entidad especializada para alterar el comportamiento económico de sus receptores (clientes, administradores concursales, letrados de la administración de justicia, jueces, etc.).
- (649) Y, como se ha referido, existen evidencias de la aptitud de la conducta para alterar efectivamente el comportamiento económico de ciertos destinatarios (con independencia del grado de cualificación de estos). Así, un elevado número de administradores concursales propusieron en sus planes de liquidación la designación del CGPE como entidad especializada al considerarla la más idónea por su condición de Corporación de Derecho Público (ver párrafo (223)). Diversos juzgados identificaron expresamente a *subastasprocuradores* como una entidad especializada pública (ver párrafo (224) y siguientes).

5.4.6.6. Sobre la alegada prescripción de las conductas anteriores a 25 de octubre de 2017

5.4.6.6.1. Alegaciones del CGPE

- (650) Alega el CGPE que la conducta habría prescrito en lo relativo a los 4 años anteriores a la fecha 25 de octubre de 2021, que es la de la primera solicitud de información formulada al CGPE. Argumenta el CGPE que ello es así puesto que se imputa una infracción muy grave cuyo plazo de prescripción es de 4 años (art. 68 LDC). Reprocha el CGPE a la DC que requiriera información desde el año 2016, dado tal régimen de prescripción. Alega el CGPE que los hechos recogidos en los párrafos (98) a (102) del PCH [párrafos (126) a (128) de la PR] estarían prescritos y lo que de ellos se deriva como conclusión en el PCH sería nulo de pleno derecho.
- (651) Adicionalmente, ya no en el epígrafe de las alegaciones dedicado a la prescripción, argumenta el CGPE que cierta comunicación de 2016 del Presidente del CGPE a los distintos colegios estaría igualmente prescrita (párrafo (199)).

5.4.6.6.2. Valoración de la Sala

- (652) El artículo 68 de la LDC establece con claridad que, en el caso de las infracciones continuadas, el plazo de prescripción comenzará en el momento en el que estas hayan cesado.
- (653) El mismo precepto determina que la prescripción se interrumpe por cualquier acto de la Administración tendente al cumplimiento de la ley.
- (654) A estos efectos, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha concluido que, cuando la infracción no consista en la mera adopción de un acuerdo, sino en su puesta en práctica continuadamente, el plazo de prescripción no habría comenzado dado que la infracción no había cesado⁴³³:

“Retomando la cuestión de la prescripción en relación con la infracción continuada, en un supuesto como el de autos en que la infracción ha consistido no en la mera adopción del acuerdo, sino en su puesta en práctica continuadamente durante un periodo de tiempo largo, no puede entenderse que ha prescrito porque si el término de la prescripción comienza a correr desde el día en que se comete la infracción, no ha empezado a correr si la infracción no ha cesado”.

- (655) En el presente caso, no se ha producido el cese de la infracción de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, puesto que la decisión o recomendación colectiva ha estado vigente desde mayo de 2016 hasta la actualidad. Las “Reglas y normas de subastas procuradores como entidad especializada en la realización de bienes”, aprobadas en mayo de 2016 y modificadas en diciembre del mismo año, se adoptaron con una vigencia ilimitada, que conservan ininterrumpidamente hasta la actualidad. También se mantienen públicamente accesibles en la fecha de adopción de esta propuesta de resolución los Términos y condiciones de uso del Portal www.subastasprocuradores.com, hechos públicos en 2016 y que completan las Reglas mediante el establecimiento de comisiones fijas en el caso de las ventas directas.
- (656) La vigencia de estos documentos se evidencia en la redacción de los convenios firmados entre los años 2016 a 2022 entre el CGPE y 49 colegios de procuradores para la utilización por estos del Portal del CGPE. Mediante su firma los colegios de procuradores se adherían a las normas y usos de la marca subastas procuradores prevista en el correspondiente reglamento de funcionamiento y demás reglas establecidas por el CGPE, y se aseguraba su observancia al establecer en ellos unos honorarios máximos compatibles con las previsiones de las Reglas y los Términos y condiciones -ver párrafos (332) y siguiente. Todos los convenios suscritos se mantienen en vigor a fecha de la presente propuesta de resolución.

⁴³³ Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2014, Cajas Vascas y Navarra, expte. 617/06, [ES:TS:2014:1526](https://www.boe.es/boe/2014/03/19/ES:TS:2014:1526), F.D. Primero.

- (657) Por tanto, la conducta infractora se mantiene durante el periodo que transcurre desde el 13 de mayo de 2016 hasta la actualidad, sin que el plazo de prescripción de la infracción hubiese iniciado su cómputo en el momento de la notificación de la primera medida de investigación formal, efectuada el 25 de octubre de 2021.
- (658) Por ello, no puede ser acogida la alegación del CGPE de que la conducta infractora habría prescrito al haber transcurrido en la fecha de la primera actuación de la DC más de 4 años desde la adopción de las Reglas.
- (659) Decae también, por tanto, la alegación del CGPE de que la DC, en cumplimiento del artículo 68 LDC, debió investigar únicamente aquellos hechos acaecidos dentro de los cuatro años anteriores al 25 de octubre de 2021.
- (660) Como actuación debida de la DC, ésta formuló requerimientos de información vinculados estrictamente a los hechos que pudiesen llegar a determinar la existencia de indicios de la comisión de una infracción de la normativa de competencia. No existe un límite legal en cuanto a la fecha a la que la DC puede remontar sus actuaciones en el marco de una información reservada con el fin de determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen la incoación del expediente sancionador, siendo los indicios e información disponibles los que marcan el perímetro temporal y sustantivo de la investigación, en este caso las Reglas y normas adoptadas en 2016 por el CGPE y vigentes en la fecha de entrada de la denuncia.

5.4.6.7. Solicitud de prueba

- (661) El artículo 51.1 de la LDC dispone que el Consejo de la CNMC podrá ordenar, de oficio o a instancia de algún interesado, la práctica de pruebas distintas de las ya practicadas en la fase de instrucción ante la DC, así como la realización de actuaciones complementarias con el fin de aclarar cuestiones precisas para la formación de su juicio en la toma de decisión.
- (662) En su escrito de alegaciones a la PR, el CGPE solicita que se realicen las siguientes pruebas:
- Oficiar al Ministerio de Justicia para requerirle información sobre la contribución del CGPE y los colegios a través de la plataforma subastasprocuradores a la modernización de la Administración de Justicia, al progreso técnico y económico de la misma.
 - Oficiar a los jueces de lo mercantil mencionados en el expediente para requerirles información sobre los motivos que les llevaron a proponer subastasprocuradores como una de las tres entidades especializadas a las que solicitar propuesta y la contribución del CGPE y los colegios a través de la Plataforma a la modernización de la Administración de Justicia.

- Oficiar a la Presidencia de la Audiencia Provincial de Badajoz para que explique el trato referenciado en el párrafo 239 de la PR ya que la DC solo se la limitado a recoger la declaración de un competidor perjudicial para el CGPE sin interesarse por contrastar dicha información ni esclarecer los hechos.
- Requerir a **ACTIVOS CONCURSALES** para que aporte información sobre el número de designaciones y sobre las propuestas de servicio presentadas entre los años 2020 y 2024

(663) En relación con ello, esta Sala considera que con la admisión de toda la prueba documental aportada a lo largo de todo el expediente tiene suficientes elementos para valorar las infracciones, deviniendo innecesaria la práctica de nuevas pruebas.

(664) En particular, no se considera relevante ni se ha acreditado la pertinencia de que el Ministerio de Justicia o los jueces de lo mercantil valoren la contribución de la Plataforma a la modernización de la justicia porque este procedimiento sancionador no versa sobre la existencia de *subastasprocuradores* o sus contribuciones a la modernización de la justicia, sino de la fijación de precios y la publicidad y comunicación engañosa llevada a cabo por el CGPE. Tampoco se considera pertinente recabar más información sobre las motivaciones de los jueces para elegir *subastasprocuradores*, una vez se ha acreditado que la conducta del artículo 3 LDC tenía la aptitud objetiva para engañar a sus destinatarios. Por último, ya se han recabado los datos necesarios para elaborar las cuotas de mercado en este expediente, sin que sea necesario recabar nuevos datos del denunciante e interesado en este procedimiento.

5.4.7. Determinación de la sanción

5.4.7.1. Criterios para la determinación de la sanción

(665) De acuerdo con lo señalado en la sección anterior, a los estrictos efectos de determinación de la sanción pecuniaria, se considerará la existencia de:

- una infracción única y continuada muy grave, de conformidad con el artículo 62.4.a) LDC, de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en una recomendación colectiva o decisión de asociación de empresas, a través de la fijación de precios mínimos, fijos y máximos en las Reglas y normas de subastas procuradores, en los Términos y condiciones de uso de www.subastasprocuradores.com, así como en los convenios de adhesión firmados entre el CGPE y los diferentes colegios de procuradores, desde al menos el 13 de mayo de 2016 hasta la actualidad.

- Una infracción única y continuada grave, de conformidad con el artículo 62.3.a), del artículo 3 de la LDC, consistente en un conjunto de actos de competencia desleal de engaño a través de la publicitación de los servicios de intermediación como entidades especializadas realizados a través del Portal del CGPE como públicos o dotados de mayores garantías, que ha falseado la libre competencia con afectación al interés público, desde al menos el 7 de mayo de 2019 hasta la actualidad.
- (666) La primera infracción, al considerarse una infracción muy grave puede ser sancionada con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa, esto es, 2023. La segunda infracción, al ser una infracción grave, puede ser sancionada con una multa de hasta el 5%.
- (667) Con carácter preliminar, procede señalar que el artículo 5 del Reglamento n.º 1/2003 precisa que la autoridad nacional de competencia competente para aplicar los artículos 101 TFUE y 102 TFUE puede imponer multas sancionadoras, multas coercitivas o cualquier otra sanción prevista por su Derecho nacional.
- (668) En el ordenamiento jurídico español, la determinación de las sanciones debe realizarse basándose en los criterios fijados en la lista no exhaustiva del artículo 64.1 de la LDC:
- a) La dimensión y características del mercado afectado por la infracción.*
 - b) La cuota de mercado de la empresa o empresas responsables.*
 - c) El alcance de la infracción.*
 - d) La duración de la infracción.*
 - e) El efecto de la infracción sobre los derechos y legítimos intereses de los consumidores y usuarios o sobre otros operadores económicos.*
 - f) Los beneficios ilícitos obtenidos como consecuencia de la infracción.*
 - g) Las circunstancias agravantes y atenuantes que concurran en relación con cada una de las empresas responsables”.*
- (669) La aplicación de estos criterios debe realizarse de conformidad con la doctrina jurisprudencial fijada por el Tribunal Supremo, conforme a la cual los límites porcentuales previstos en el artículo 63.1 de la LDC deben concebirse como el nivel máximo de un arco sancionador en el que las sanciones, en función de la gravedad de las conductas, deben individualizarse.
- (670) Tales límites *“constituyen, en cada caso, el techo de la sanción pecuniaria dentro de una escala que, comenzando en el valor mínimo, culmina en el correlativo porcentaje”* y *“(s)e trata de cifras porcentuales que marcan el máximo del rigor sancionador para la sanción correspondiente a la conducta infractora que, dentro de la respectiva categoría, tenga la mayor densidad antijurídica. Cada uno de*

*esos tres porcentajes, precisamente por su cualidad de tope o techo de la respuesta sancionadora aplicable a la infracción más reprochable de las posibles dentro de su categoría, han de servir de referencia para, a partir de ellos y hacia abajo, calcular la multa que ha de imponerse al resto de infracciones”*⁴³⁴.

- (671) Por su parte, el artículo 63.1 *in fine* de la LDC señala que, en el caso de las asociaciones, uniones o agrupaciones de empresas, el volumen de negocios total a considerar para el cálculo del importe máximo de la multa se determinará tomando en consideración el volumen de negocios total mundial de sus miembros, salvo cuando en el mismo expediente se sancione tanto a empresas asociadas como a la asociación a la que pertenecen. También el Tribunal Supremo se ha pronunciado en este sentido⁴³⁵.
- (672) Además, la jurisprudencia ha aclarado que el volumen de negocios total mundial referido en el artículo 63.1 de la LDC comprende todas las ramas de actividad de la infractora, tengan o no relación con la infracción. Por ello, el límite máximo de las sanciones establecido en el artículo 63.1 de la LDC ha de calcularse sobre los ingresos totales de la entidad sancionada (incluyendo, las cuotas colegiales, turno de oficio y otros ingresos)⁴³⁶:

“el volumen de negocios total establecido en el artículo 63.1.c) de la LDC como límite máximo o techo de la multa por las infracciones muy graves, cuando el infractor sea un colegio profesional, es el que corresponda al volumen total de ingresos (cuotas colegiales y otros ingresos) del colegio en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción”.

- (673) Cuando procede una aplicación conjunta de las normas nacionales y de la UE, las sanciones en materia de defensa de la competencia deben establecerse de forma que se garantice una aplicación eficaz y uniforme del Derecho europeo de la competencia⁴³⁷. Como se dispone en la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 (Directiva ECN+), las autoridades nacionales de competencia *“deben tener la facultad de imponer*

⁴³⁴ Especialmente, la sentencia del TS, de 29 de enero de 2015, [ES:TS:2015:112](#).

⁴³⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2018, Club de Variedades Vegetales, S/0312/10, [ES:TS:2018:1036](#), F.D. segundo: *“En el supuesto de las infracciones del Derecho de la Competencia cometidas por asociaciones, uniones o agrupaciones de empresas, el volumen total de negocios de las empresas asociadas (y no el volumen de negocios propio de la asociación) resulta determinante, según el designio del legislador estatal, para fijar el quantum de la sanción pecuniaria, para asegurar sus efectos disuasorios, en cuanto resulte indicativo de la capacidad del sujeto infractor para incidir en la actividad de sus miembros y de su potencial para influir en el mercado”.*

⁴³⁶ Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2023, Colegio Oficial de Médicos de Barcelona, [ES:TS:2023:2649](#), F.D. cuarto.

⁴³⁷ Véase la apreciación al respecto del considerando primero del Reglamento 1/2003.

*multas efectivas, proporcionadas y disuasorias a las empresas y asociaciones de empresas*⁴³⁸.

- (674) Según la Directiva ECN+, las sanciones deben determinarse sobre la base de la duración y la gravedad de la infracción. Para evaluar la gravedad de la conducta se pueden tener en consideración⁴³⁹:

“La naturaleza de la infracción, la cuota de mercado combinada de todas las empresas involucradas, el alcance geográfico de la infracción, el hecho de que la infracción se haya aplicado, el valor de las ventas de bienes y servicios de la empresa a que se refiere directa o indirectamente la infracción y el tamaño y poder de mercado de la empresa implicada”.

- (675) En este proceso de fijación de las sanciones, el Consejo de la CNMC señala que⁴⁴⁰:

“cumple su obligación de motivación cuando indica en su decisión los elementos de apreciación que le han permitido determinar la gravedad de la infracción, así como su duración, sin que esté obligada a indicar los datos numéricos relativos al método de cálculo de la multa”.

5.4.7.2. Aplicación al caso

- (676) Por las razones señaladas en esta Resolución, esta Sala considera al CGPE responsable de una infracción única y continuada de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, que habría tenido lugar desde al menos el 13 de mayo de 2016 continuando hasta la actualidad, consistente en una serie de actos constitutivos de una recomendación colectiva de precios (o una decisión de una asociación de empresas, ex artículo 101 del TFUE).
- (677) Asimismo, esta Sala considera al CGPE responsable de una infracción única y continuada del artículo 3 de la LDC, que habría tenido lugar desde, al menos, el 7 de mayo de 2019 y que ha continuado hasta la actualidad, consistente en una serie de actos de competencia desleal de engaño.
- (678) Corresponde indicar que el CGPE, en su contestación de 7 de noviembre de 2023 al requerimiento de información formulado por la DC sobre su volumen de negocios, señaló que:

“Las cuotas colegiales, los aranceles y los gastos de Justicia Gratuita, entiende esta representación que no deberían computar ni tenerse en cuenta a la hora de calcular,

⁴³⁸ Véase el considerando 40 de la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior (DO L 11 de 14.1.2019, p. 3/33).

⁴³⁹ Véase el considerando 47 de la Directiva ECN+.

⁴⁴⁰ Sentencia del TJUE, de 22 de octubre de 2015, en el asunto C-194/14 P AC-Treuhand AG c. CE ([EU:C:2015:717](#)), citada, entre otras muchas, por la sentencia del TS, de 7 de junio de 2021, en el recurso 5428/2020 ([ES:TS:2021:2439](#)).

proponer y en su caso imponer una eventual sanción, toda vez que no son ingresos de una actividad económica, sino que tienen una naturaleza distinta”.

- (679) Sin embargo, al tratarse de una cuestión resuelta expresamente por la jurisprudencia citada *ut supra*⁴⁴¹, dicha alegación no puede ser acogida. Por ello, el volumen de negocios total de los colegios de procuradores y, por ende, del CGPE, ha de comprender todos los ingresos de estos, incluyendo las cuotas colegiales, los aranceles y los ingresos por gastos de justicia gratuita.
- (680) Puesto que el CGPE tiene la condición de asociación de empresas en cuanto a la aplicación del derecho de la competencia y que en el presente expediente no se ha sancionado a los colegios de procuradores que lo integran, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63.1 *in fine* de la LDC y en la jurisprudencia del TS que lo interpreta⁴⁴², el volumen de negocios total mundial del CGPE a tener en cuenta se determinará tomando en consideración el volumen de negocios total mundial (VNTM) de los colegios de procuradores en el año anterior al de la imposición de la multa, 2023, que ascendió a **[CONFIDENCIAL]**€, de acuerdo con las cifras del Anexo I.
- (681) Teniendo en consideración el volumen de negocios total indicado, el tipo sancionador a aplicar a las infracciones debe determinarse partiendo de los criterios de graduación indicados en el artículo 64.1 de la LDC.
- (682) En primer lugar, en cuanto las características de los mercados afectados (art. 64.1.a), ambas infracciones se han desarrollado en el mercado de servicios de intermediación para la realización extrajudicial en línea de bienes y derechos por entidad especializada.
- (683) En cuanto a la dimensión del mercado afectado (art. 64.1.a), la facturación de los colegios de procuradores y del CGPE derivada de los servicios de intermediación para la realización extrajudicial en línea de bienes y derechos por entidad especializada a través del Portal del CGPE, durante la duración de cada una de las infracciones, fue la siguiente:

Tabla 6. Volumen de negocios en el mercado afectado

Entidad	Infracción del art. 1	Infracción del art. 3
	Mayo 2016- actualidad	Mayo 2019 - actualidad
Colegios de procuradores	1.048.857 €	655.536 €
CGPE	4.401.993 €	4.150.406 €

⁴⁴¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2023, Colegio Oficial de Médicos de Barcelona, [ES:TS:2023:2649](#), F.D. cuarto.

⁴⁴² Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2023, Colegio Oficial de Médicos de Barcelona, [ES:TS:2023:2649](#), F.D. cuarto.

- (684) Las pequeñas discrepancias que se aprecian en la Tabla 6. Volumen de negocios en el mercado afectado respecto a la tabla análoga incluida en la PR se deben a un error material en la inclusión de los datos en la propuesta de resolución. No obstante, esta corrección no tiene ninguna implicación en el cálculo de las sanciones, puesto que la Dirección de Competencia utilizó para sus cálculos de la propuesta de sanción los datos que ahora figuran en esta tabla.
- (685) Como se observa en las Tablas 2 a 5, se trata de un mercado en el que se aprecia un grado considerable de concentración. Además, existe una importante diferencia entre los dos principales competidores: la cuota de mercado de Subastas Procuradores ha ido aumentando, mientras que la de su principal competidor se ha reducido de forma notable en los últimos años.
- (686) Este hecho resulta aún más acusado en el caso de los bienes inmuebles, que representaron entre un 75% y un 85% de los honorarios totales percibidos por el conjunto de los operadores en los años analizados. En este ámbito, la cuota de mercado del CGPE se situaría entre el [30-40]%, lejos de su principal competidor, cuya cuota se redujo en un 50% en 2021 (pasando del [50-60]% al [20-30]% del total del mercado) y se ha mantenido en torno al [20-30]% del total del mercado.
- (687) En cuanto al ámbito geográfico afectado por la infracción (art. 64.1.c), la conducta se ha desarrollado en el mercado español, con afectación al comercio intracomunitario.
- (688) La duración de las conductas (art. 64.1.d) abarca:
- En el caso de la infracción de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, desde, al menos, el 13 de mayo de 2016 hasta la actualidad.
 - En el caso de la infracción del artículo 3 de la LDC, desde, al menos, el 7 de mayo de 2019 hasta la actualidad.
- (689) Como se ha analizado en extenso en los apartados relativos a la aptitud para restringir la competencia, las conductas han sido susceptibles de restringir la competencia efectiva (art. 64.1.e de la LDC).
- (690) La conducta consistente en la fijación de los honorarios mínimos, fijos o máximos a percibir por el CGPE y por los colegios de procuradores que utilicen el Portal han sido aptas para influir en el comportamiento comercial de los colegios de procuradores que integran el CGPE, acordando un comportamiento homogéneo y limitando su independencia en un parámetro fundamental de competencia: el precio. Adicionalmente, debido a la especial posición del CGPE y a la notoriedad del Portal de subastas que gestiona, los precios hechos públicos son también susceptibles de servir de referencia a los órganos judiciales cuando estos

determinan la comisión a aplicar por la intervención de cualquiera de los usuarios del Portal (o de otras entidades especializadas).

- (691) La práctica consistente en la publicitación del Portal como servicio público o dotado de mayores garantías que los de otros operadores privados ha sido susceptible de ocasionar la expulsión de otras entidades especializadas (riesgo amplificado por los efectos de red) o de obstaculizar su actividad. Adicionalmente, es apta para provocar situaciones de trato privilegiado al Portal en detrimento de otros operadores, afectando tanto a la competencia, como al propio sistema judicial. De hecho, con anterioridad a la iniciación del presente procedimiento, constan diversas quejas planteadas por otras entidades especializadas tanto por la incorrecta publicitación como servicio público, como por el trato privilegiado recibido por el Portal.
- (692) No se aprecia por esta Sala la concurrencia de circunstancias agravantes o atenuantes, que tampoco el CGPE ha alegado, previstas en los artículos 64.2 y 64.3 de la LDC.
- (693) Considerando todos estos factores, esta Sala debe determinar la sanción adecuada al caso.

5.4.7.3. Multa

- (694) El conjunto de factores expuestos anteriormente permite concretar el tipo sancionador total que corresponde aplicar en cada caso a la entidad infractora sobre su volumen de negocios total en 2023:
- Para la primera infracción del artículo 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en una recomendación colectiva de precios, esta Sala fija un tipo sancionador del 6,0%.
 - Para la segunda infracción del artículo 3 de la LDC, consistente en la publicitación de los servicios de intermediación como entidades especializadas realizados a través del Portal como públicos o dotados de mayores garantías, esta Sala fija un tipo sancionador del 3,0%.
- (695) Las multas que se derivan de aplicar estos tipos sancionadores al volumen de negocios total de la empresa son adecuadas a la gravedad y características de la infracción. Sin embargo, la jurisprudencia exige comprobar que la sanción impuesta no resulte desproporcionada en relación con la efectiva dimensión de la conducta de la empresa infractora y el resto de los factores que se verifiquen en cada caso concreto.
- (696) Para realizar cualquier valoración de la proporcionalidad de la sanción es necesario utilizar como referencia un porcentaje de la facturación en el mercado afectado durante la infracción que refleje el potencial beneficio derivado de la

conducta y aplicar a esa cifra un factor incremental que asegure la disuasión. Esta estimación se utiliza como valor de referencia, por encima del cual se considera que la multa podría resultar desproporcionada.

- (697) En este caso, después de realizar la comprobación mencionada, se considera que las multas que correspondería imponer al CGPE por cada una de las infracciones, derivadas de aplicar los tipos sancionadores fijados sobre el volumen de negocios total de la empresa infractora en 2023, no corren el riesgo de resultar desproporcionadas en relación con la efectiva dimensión de las infracciones, que se refiere al ámbito del portal Subastas Procuradores.
- (698) En consecuencia, esta Sala concluye que las multas que corresponde imponer al Consejo General de Procuradores de España para que sean a la vez proporcionadas y disuasorias ascienden a:
- Para la primera infracción, de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, **1.643.906 euros**.
 - Para la segunda infracción, del artículo 3 de la LDC, **821.953 euros**.

5.4.7.4. Alegaciones a la propuesta de sanción

- (699) En primer lugar, el CGPE alega falta de motivación en la propuesta de sanción, afirmando que no pueden conocerse los motivos por los que se fijan los tipos sancionadores propuestos. Sin embargo, la PR realiza una valoración pormenorizada de los criterios del artículo 64.1 de la LDC, explicando detalladamente cuál es su aplicación al caso concreto, lo que lleva a la DC a proponer los tipos sancionadores. La falta de detalle sobre los cálculos que la CNMC realiza para determinar un tipo sancionador concreto no implican ausencia de motivación, como ha reiterado la jurisprudencia⁴⁴³.
- (700) Por otro lado, la mayor parte de las alegaciones presentadas por el CGPE giran en torno a la cifra del volumen de negocios. Considera el CGPE que, puesto que esta entidad es la única imputada en el expediente, el volumen de negocios que habría de utilizarse como base para la imposición de las sanciones es el volumen de ingresos del Consejo General de Procuradores, sin incluir el volumen de ingresos de los colegios de procuradores asociados al mismo.
- (701) No cabe admitir estas alegaciones, puesto que el artículo 63.1 de la LDC es claro al establecer que *“el volumen de negocios total de las asociaciones, uniones o agrupaciones de empresas se determinará tomando en consideración el volumen de negocios total de sus miembros, salvo cuando en el mismo*

⁴⁴³ Véase la Sentencia del TJUE, de 22 de octubre de 2015, en el asunto C-194/14 P AC-Treuhand AG c. CE ([EU:C:2015:717](#)), citada, entre otras muchas, por la sentencia del TS, de 7 de junio de 2021, en el recurso 5428/2020 ([ES:TS:2021:2439](#))

expediente se sancione tanto a empresas asociadas como a la asociación a la que pertenecen". Por tanto, al considerarse el CGPE una asociación en los términos a los que se refiere la LDC, el volumen de negocios que corresponde utilizar es el de los miembros asociados, en este caso, los colegios de procuradores. De esta forma, no pueden aceptarse las alegaciones del CGPE referidas a la duplicidad y falta de proporcionalidad de las sanciones.

- (702) No obstante, respecto a las alegaciones de falta de proporcionalidad de las sanciones en comparación con la facturación en el mercado afectado, cabe recordar que, como se explica en la PR, las sanciones resultantes de los tipos sancionadores fijados de acuerdo con los criterios del artículo 64.1 de la LDC se someten a una valoración final de proporcionalidad para asegurar que no resultan excesivas en relación con la dimensión efectiva de la conducta. En este caso, como detallan los párrafos 713 a 715 de la PR, el test de proporcionalidad mostró que las sanciones resultantes de los tipos sancionadores no corrían el riesgo de resultar desproporcionadas.

5.4.8. Aplicación de la prohibición de contratar

- (703) El artículo 71.1.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), dispone que quedan sujetas a prohibición de contratar con las entidades que forman parte del sector público las personas que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de falseamiento de la competencia. El Tribunal Supremo señala que la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia es una limitación anudada a la imposición de una sanción firme⁴⁴⁴. En esta Resolución, que pone fin al procedimiento sancionador y contra la que no cabe recurso alguno en vía administrativa, se pone de manifiesto la responsabilidad de varias empresas por infracción del artículo 1 LDC y 101 TFUE, en el caso de la primera infracción, y del artículo 3 LDC que deben ser calificadas como infracciones de falseamiento de la competencia a los efectos del mencionado artículo 71.1.b) de la LCSP.
- (704) La mencionada prohibición de contratar fue introducida en el ordenamiento jurídico por la disposición final novena de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que modificó los artículos 60 y 61 del entonces vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) y cuya entrada en vigor tuvo lugar el 22 de octubre de 2015⁴⁴⁵. Se ha constatado en esta resolución que la duración de las conductas ilícitas es posterior al 22 de octubre de 2015, correspondiendo su aplicación.

⁴⁴⁴ SSTS, de 14 de septiembre (rec. 6372/2020) y de 1 de diciembre (rec. 7659/2020).

⁴⁴⁵ Disposición final decimoctava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

- (705) Si bien el 13 de junio de 2023 el Consejo de la CNMC adoptó la Comunicación 1/2023, sobre criterios para la determinación de la prohibición de contratar, estos criterios se aplicarán a los procedimientos sancionadores incoados por la DC con posterioridad a la publicación de tal Comunicación⁴⁴⁶.
- (706) La prohibición de contratar debe tener una duración y alcance determinados por lo que, en el caso de que los mismos no se determinen expresamente en la resolución administrativa o judicial correspondiente, estos deberán ser fijados en un procedimiento *ad hoc* (art. 72.2 LCSP). Siendo ello así, y al margen del plazo en el que dicha duración y alcance deban fijarse (art. 72.7 LCSP) cabe identificar un automatismo en la prohibición de contratar derivada de infracciones por falseamiento de la competencia, que deriva *ope legis* o como mero reflejo del dictado de una resolución que declare dicha infracción por así disponerlo el mencionado artículo 71.1.b) de la LCSP.
- (707) Esta resolución no fija la duración y alcance de la prohibición de contratar. Por lo tanto, tales extremos deberán determinarse mediante procedimiento tramitado de acuerdo con el artículo 72.2 LCSP. A tal efecto, se acuerda remitir una certificación de esta resolución a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCE).
- (708) El artículo 72.5 LCSP señala que no procederá declarar la prohibición de contratar cuando se acredite el pago o compromiso de pago de las multas y se adopten “*medidas técnicas, organizativas y de personal apropiadas para evitar la comisión de futuras infracciones administrativas, entre las que quedará incluido el acogerse al programa de clemencia en materia de falseamiento de la competencia*”.
- (709) Al no fijarse alcance y duración en la presente resolución, correspondiendo su determinación a la JCCE, esta Sala valorará la implementación de los programas de cumplimiento a los efectos de un eventual procedimiento *ad hoc* ante la JCCE, en caso de ser estos presentados ante ella.

6. RESUELVE

Primero. Declarar acreditadas las siguientes dos infracciones:

- una infracción única y continuada muy grave, de conformidad con el artículo 62.4.a) LDC, de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en una recomendación colectiva o decisión de asociación de empresas, a través de la fijación de precios mínimos, fijos y máximos en las Reglas y normas de subastas procuradores, en los Términos y

⁴⁴⁶ BOE núm. 155, de 30 de junio de 2023.

condiciones de uso de www.subastasprocuradores.com, así como en los convenios de adhesión firmados entre el CGPE y los diferentes colegios de procuradores, desde al menos el 13 de mayo de 2016 hasta la actualidad.

- Una infracción única y continuada grave, de conformidad con el artículo 62.3.a), del artículo 3 de la LDC, consistente en un conjunto de actos de competencia desleal de engaño a través de la publicitación de los servicios de intermediación como entidades especializadas realizados a través del Portal del CGPE como públicos o dotados de mayores garantías, que ha falseado la libre competencia con afectación al interés público, desde al menos el 7 de mayo de 2019 hasta la actualidad.

Segundo. Declarar responsable de dichas infracciones al Consejo General de Procuradores de los Tribunales (CGPE)

Tercero. Imponer al CGPE las siguientes sanciones:

- Por la primera infracción: **1.643.906 euros**
- Por la segunda infracción: **821.953 euros**

Cuarto. Intimar al CGPE a que tome las medidas necesarias para la cesación de las conductas señaladas en el punto primero.

Quinto. Remitir esta resolución a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de acuerdo con lo previsto en el fundamento de derecho 5.4.8.

Sexto. Instar a la Dirección de Competencia a que vigile el cumplimiento íntegro de esta resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia 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 el día siguiente al de su notificación.

ANEXO I: Volumen negocios total mundial de los colegios de procuradores en 2023

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL] ⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ Respuestas de los colegios de procuradores de 3 a 11 de abril de 2024 (folios confidenciales 20.004 a 20.005, 20.038 a 20.070, 20.078 a 20.083, 20.095 a 20.535, 20.548 a 20.549).