

## **RESOLUCIÓN (Expte. R 258/97 Procuradores Madrid)**

### **Pleno**

Excmos. Sres.:

Petitbò Juan, Presidente

Fernández López, Vicepresidente

Bermejo Zofío, Vocal

Alonso Soto, Vocal

Berenguer Fuster, Vocal

Hernández Delgado, Vocal

Rubí Navarrete, Vocal

Castañeda Boniche, Vocal

Pascual y Vicente, Vocal

En Madrid, a 15 de diciembre de 1997

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia (el Tribunal, TDC), con la composición expresada al margen y siendo Ponente el Vocal D. Jesús Rubí Navarrete, ha dictado la presente Resolución en el expediente r 258/97 (1527/97 del Servicio de Defensa de la Competencia, el Servicio, SDC), de recurso contra el Acuerdo del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia de 16 de julio de 1997, por el que se archivó la denuncia presentada por D. Faustino Bosquet Villaescusa, D. Ubaldo César Boyano Adanez, Dña. María del Mar Elipe Martín, Dña. Gema García Merino y D. Javier González Gómez, contra el Consejo General de los Ilustres Colegios de Procuradores de los Tribunales de España y el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, por presuntas prácticas prohibidas por la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia (LDC), consistentes en impedir el ejercicio de la profesión de Procurador de los Tribunales en condiciones no discriminatorias, en partidos judiciales diferentes al de residencia.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

1. El Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, modificó la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, estableciendo que cuando una profesión se organice por Colegios Territoriales bastaría la incorporación a uno de ellos -el del domicilio profesional único o principal- para ejercer en todo el territorio del Estado.  
El Consejo de Colegios de Procuradores aprobó el 14 de junio de dicho año unas recomendaciones mediante la Circular 43/96 - P en la que se concluía que, hasta que culminara el proceso legislativo, debía mantenerse la situación estatutaria, arancelaria y disciplinaria vigente.

En idéntico sentido el Colegio de Procuradores de Madrid remitió a sus miembros la Circular 63/96 - P, de 30 de septiembre de 1996.

2. El régimen vigente hasta la aprobación del Real Decreto Ley 5/1996, en lo que constituye el objeto del expediente, era el siguiente:
  - Los Procuradores estaban sujetos al deber de residencia en la demarcación judicial en que hayan de actuar, debiendo circunscribir su actuación profesional a dicho territorio (arts. 14.12 y 30 del Estatuto General aprobado por el Real Decreto 2046/1982).
  - Los Procuradores que 6 meses antes de la entrada en vigor de la Ley de Demarcación y Planta Judicial vinieran actuando en Partidos Judiciales afectados por aquélla, podían continuar ejerciendo profesionalmente en el mismo territorio, aunque se hubiera distribuido en juzgados distintos, con la obligación de residir en la localidad cabecera de uno de ellos y abriendo despacho en las poblaciones en que estén instalados los restantes (nueva Disposición Transitoria del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales, aprobada por el Real Decreto 1417/1983, de 25 de mayo).
3. El 1 de octubre de 1996 D. Faustino Bosquet Villaescusa, D. Ubaldo César Boyano Adanez, Dña. María del Mar Elipe Martín, Dña. Gema García Merino y D. Javier González Gómez comunicaron al Colegio su intención de ejercer profesionalmente a partir del 14 de octubre en los partidos judiciales adyacentes al del territorio donde ejercen, en los que ya operaban los procuradores amparados por el Real Decreto 1417/1983.

El Colegio de Madrid les comunicó que no podían actuar en contradicción con los Estatutos o Acuerdos del Consejo General y que si lo hacían incurrirían en responsabilidad disciplinaria.

Los Procuradores afectados interpusieron recurso contra la Resolución de la Junta de Gobierno ante el Consejo General, resultando desestimado. El acuerdo desestimatorio no fue recurrido ante los órganos contencioso-administrativos.

4. El 13 de febrero de 1997 los procuradores antes citados denunciaron la situación ante el Servicio de Defensa de la Competencia, solicitando que se declararan prohibidas las Circulares antes referidas y que se adoptaran las medidas necesarias para impedir la concurrencia profesional en condiciones desiguales y discriminatorias.

5. El antedicho Real Decreto-Ley, una vez convalidado, se tramitó como Proyecto de Ley. Por ello, el Servicio suspendió el examen de la denuncia hasta que se aprobara el texto definitivo de la Ley.

Durante la tramitación parlamentaria se introdujeron modificaciones en el Proyecto, siendo la relevante, en lo que afecta a este expediente, la adición de un segundo párrafo en el artículo 5.3, con el siguiente tenor literal:

"Cuando los Colegios estén organizados territorialmente atendiendo a la exigencia necesaria del deber de residencia para la prestación de los servicios, la colegiación habilitará solamente para ejercer en el ámbito territorial que corresponda".

6. El Servicio, previa consulta a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, estimó que los Colegios de Procuradores estaban incluidos entre los que están organizados territorialmente en atención al deber de residencia y que el "ámbito territorial que corresponda" coincide con la demarcación o partido judicial.

En consecuencia, concluyó que las actuaciones del Consejo General y del Colegio de Procuradores de Madrid no son acuerdos o prácticas contrarios a la LDC, al tener como objetivo informar a los colegiados que era necesario mantener la situación preexistente para ejercer la profesión hasta la culminación del proceso legislativo iniciado con la publicación del Real Decreto-Ley 5/1996.

En lo que se refiere a los Acuerdos del Consejo General de 23 de enero y 3 de mayo de 1990 y 12 de enero de 1991, adoptados para resolver la situación creada por la Ley de Demarcación y Planta Judicial, de los que se deriva una situación discriminatoria entre Procuradores, estimó que fueron adoptados de acuerdo con la Disposición Transitoria del Estatuto General de Procuradores (Real Decreto 1417/1983), estando amparado por el artículo 2.1 LDC.

7. A juicio del Servicio, la entrada en vigor de la Ley 7/1997 no modifica la situación, aún siendo discriminatoria, porque el "ámbito territorial que corresponda" es diferente para los dos colectivos de Procuradores con arreglo al Estatuto General. Por todo ello archivó la denuncia por Acuerdo de 16-7-97.
8. D. Faustino Bosquet Villaescusa interpuso recurso en plazo contra el Acuerdo de archivo. El recurrente admite que, aprobada la Ley 7/1997, la discriminación denunciada en relación a los Acuerdos del Consejo General y del Colegio de Madrid de 1996 ha perdido sentido.  
Por el contrario, estima que la discriminación entre Procuradores basada en la Disposición Transitoria del Estatuto General es contraria a la LDC y carece de amparo legal.

Argumenta que la Ley 7/1997 pretende eliminar rigideces en la actividad de los profesionales, para lo cual reconoce la sujeción del ejercicio de las profesiones colegiadas al régimen de la libre competencia (Exposición de Motivos y art. 5 de la Ley).

Añade que la Disposición Derogatoria manifiesta con claridad la voluntad del legislador de eliminar del ordenamiento jurídico las normas contrarias a la libre competencia y que, en aplicación de las mismas y de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil, debe entenderse derogado el Real Decreto 1417/1983. Partiendo de dicha derogación estima que la discriminación acordada es contraria al artículo 1.d) de la LDC.

9. El Servicio emitió el informe previsto en el artículo 48.1 LDC reiterando los argumentos contenidos en el Acuerdo de archivo.
10. El Colegio de Procuradores de Madrid coincidió con los argumentos del Servicio, añadiendo lo siguiente:
  - El fundamento del deber de residencia se encuentra en las exigencias de intermediación preconizada por el art. 120.2 de la Constitución, que se manifiesta, asimismo, en otras normas legales (LEC, Ley de Asistencia Jurídica Gratuita y LOPJ).
  - La Disposición Transitoria introducida por el Real Decreto 1417/1983 salvaguarda los derechos adquiridos con anterioridad a la Ley de Demarcación y Planta Judicial.
  - La intención del legislador al aprobar la Ley 7/1997, deducida de las intervenciones de los Diputados, aclaran cualquier duda sobre el alcance de la expresión "el ámbito territorial que corresponda", siendo un elemento interpretativo decisivo según el art. 3.1 del C. Civil.
  - El Acuerdo desestimatorio del recurso interpuesto ante el Consejo General no ha sido recurrido ante la jurisdicción contenciosa, habiendo devenido firme.
11. Son interesados:
  - D. Faustino Bosquet Villaescusa
  - El Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. De las dos cuestiones denunciadas -la prohibición de las Circulares 43/96 y 63/96 P del Ilustre Consejo General de Colegios de Procuradores de los Tribunales de España y del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, respectivamente, y la adopción de medidas para impedir la concurrencia profesional en condiciones desiguales-, sólo la última constituye el objeto del presente recurso, ya que la primera carece de sentido atendiendo al artículo 5.3 de la Ley 7/1997, que contempla una excepción al régimen general de colegiación única para ejercer en todo el territorio del Estado, cuando los Colegios estén organizados territorialmente atendiendo a la exigencia necesaria del deber de residencia para la prestación de los servicios; circunstancia que concurre en la profesión de Procurador de los Tribunales.
2. La discriminación denunciada tiene su origen, con carácter general, en la aprobación de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, que transformó los antiguos Juzgados de Distrito en juzgados de Primera Instancia e Instrucción. Asimismo determinó los límites territoriales de los nuevos partidos judiciales, dando lugar a que los procuradores que venían ejerciendo en los partidos judiciales cuya sede era la de los Juzgados de Distrito se encontraran con que parte del territorio en el que actuaban pasaba a formar parte de otro partido judicial.  
Para evitar los perjuicios derivados de la alteración de la demarcación judicial, el Real Decreto 1417/1983, de 25 de mayo, había completado la Disposición Transitoria Segunda del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales (al Estatuto General) con el siguiente tenor literal: "Cuando las disposiciones que alteren la demarcación judicial no dispongan otra cosa, los Procuradores que con seis meses de antelación vinieran actuando en Partidos afectados por aquélla podrán continuar su ejercicio profesional en el mismo territorio, aunque se haya distribuido en juzgados distintos, con la obligación de residir en la localidad cabecera de uno de éstos y abrir despacho en las poblaciones en que estén instalados los restantes".  
Este precepto venía a completar la redacción original de la Disposición Transitoria del Estatuto General, cuyo objeto era el de respetar los derechos adquiridos en el momento de su entrada en vigor.
3. La Disposición Transitoria citada persigue dos finalidades. En primer lugar, garantizar los derechos adquiridos por los Procuradores. En segundo lugar, contemplar expresamente una situación específica de respeto a tales derechos, como es la de permitir el ejercicio profesional en el ámbito territorial en que se venía desarrollando cuando éste resulte alterado por una modificación de la demarcación judicial, siempre que se cumplan los requisitos temporales, de residencia y de apertura de despacho profesional previstos en la misma.

Esta última finalidad se predica no sólo de la situación que produjo la aprobación de la Ley 38/1988, sino de cualquier alteración de las demarcaciones judiciales, tal cual se deduce tanto del hecho de haberse aprobado cinco años antes, como de su propia literalidad ("cuando las disposiciones que alteren la demarcación judicial no dispongan otra cosa..."), siendo de aplicación a modificaciones de la demarcación judicial posteriores a la Ley 38/1988.

Se trata, por tanto, de una norma de carácter especial cuya aplicación aparece vinculada a las normas que modifiquen las demarcaciones judiciales, si éstas no disponen otra cosa.

4. El artículo 2.1 de la LDC establece que las prohibiciones del artículo 1 de la misma no son aplicables a los acuerdos o prácticas restrictivas de la competencia que resulten de la aplicación de una ley o de las disposiciones reglamentarias que se dicten en aplicación de la misma.

La situación denunciada queda amparada por la Disposición Transitoria del Estatuto General, aprobado por normas inequívocamente reglamentarias (Reales Decretos 2046/1982, de 30 de julio y 1427/1983, de 25 de mayo), en virtud de la autorización que la Disposición Final de la Ley 2/1974 concedió al Gobierno para desarrollarla.

5. La Ley 7/1997, de 14 de abril, no contiene una derogación expresa del Estatuto General de los Procuradores, ni del Real Decreto 1417/1983 que lo completó para prever el régimen transitorio aplicable cuando se modifica la demarcación judicial.

Siendo el citado Estatuto General una norma que garantiza derechos adquiridos y presentando el carácter de norma especial vinculada a las que puedan modificar la demarcación judicial, no puede entenderse que haya perdido su vigencia en virtud de la derogación tácita incluida en la Disposición Derogatoria única de la Ley 7/1997.

6. A este respecto es preciso analizar si la Disposición Transitoria del Estatuto es compatible y susceptible de ser integrada en las nuevas disposiciones de la Ley 7/1997.

La respuesta a esta cuestión es afirmativa. En efecto, la Ley, tras establecer un régimen general de colegiación única para el ejercicio de la profesiones colegiadas, contempla una excepción aplicable a los colegios organizados territorialmente atendiendo a la exigencia necesaria del deber de residencia. En tal caso, la colegiación habilitará solamente "en el ámbito territorial que corresponda".

En el caso de los Procuradores este ámbito será, en principio, el del partido judicial vigente en el momento de la colegiación. Pero, en caso de alteración de la demarcación judicial, cabrá que los procuradores que cumplan las previsiones de la Disposición Transitoria del Estatuto General puedan continuar ejerciendo en el mismo territorio en que lo hacían, aunque se haya distribuido en juzgados distintos.

La Disposición Transitoria resulta, de este modo, acorde con las finalidades que presidieron su aprobación y compatible con la Ley 7/1997. Siendo susceptible de integrar el nuevo derecho vigente tras la aprobación de la Ley 7/1997, en los términos expuestos, no puede admitirse que ha sido derogada tácitamente.

**VISTOS** los preceptos citados y los demás de general aplicación el Tribunal

### **RESUELVE**

**Único.** Desestimar el recurso interpuesto por D. Faustino Bosquet Villaescusa contra el Acuerdo del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia, de 16 de julio de 1997, por el que se archivó la denuncia presentada contra el Consejo General de los Ilustres Colegios de Procuradores de los Tribunales de España y el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, por impedir el ejercicio de la profesión de Procurador de los Tribunales en condiciones no discriminatorias.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de 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 ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde su notificación.

### **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL VOCAL D. JESUS RUBI NAVARRETE.**

La Ley 7/1997 (art. 5) ha sometido al régimen de libre competencia dos aspectos del ejercicio de las profesiones colegiadas: la oferta de servicios y la fijación de la remuneración.

Admite como excepción que la colegiación sólo habilite para ejercer en el ámbito territorial que corresponda cuando los Colegios estén organizados territorialmente atendiendo a la exigencia del deber de residencia, excepción aplicable a los Procuradores. No obstante, esta excepción debe aplicarse de conformidad con la LDC.

La discriminación en la aplicación del deber de residencia entre unos y otros Procuradores ha tenido amparo en el Real Decreto 1417/1983. Se trata de una norma anterior en el tiempo e inferior en el rango a la Ley 7/1997.

Esta Ley no contiene una cláusula derogatoria expresa del Real Decreto 1417/1983. Sin embargo, contiene una cláusula general derogatoria de las disposiciones administrativas opuestas a la misma y una previsión derogatoria específica en materia de Colegios Profesionales que alcanza a las normas generales o especiales de igual o inferior rango que se opongan o resulten incompatibles con la Ley, incluidos los Estatutos Generales o particulares, los reglamentos de régimen interior, y demás normas de los Colegios.

La voluntad derogatoria de tales normas, si son contrarias a la LDC, resulta claramente establecida. Si el Real Decreto 1417/1983 ampara situaciones contrarias a la LDC, debe considerarse derogado tácitamente.

A mi juicio, el Real Decreto 1417/1983 regula una cuestión relacionada con la oferta de servicios, que la Ley 7/1997 ha sometido a la LDC. La discriminación que genera entre los Profesionales puede ser contraria a la LDC, debiendo ser analizada desde esta perspectiva. Por ello, el archivo debe ser revocado parcialmente.

La Disposición Transitoria del Estatuto General únicamente respeta los derechos que ostentaran los Procuradores en el momento de su aprobación, no los futuros. Entre ellos no se encontraban los atribuidos por el real Decreto 1417/1983, que se aprobó con posterioridad. Además, si una nueva regulación, como la de la Ley 7/1997, afecta a derechos adquiridos, sus titulares podrán exigir del Estado las responsabilidades que resulten pertinentes, pero no subordinar a ellos la plena vigencia de la nueva norma.

En este sentido, no puede omitirse la interpretación extensiva -y contraria a las previsiones de la Ley 7/1997 en relación con la LDC- que ha hecho el Consejo General de los Ilustres Colegios de Procuradores de los Tribunales de España, del Real Decreto 1417/1983, considerando que se trata de un derecho adquirido que, aunque sea objeto de renuncia, puede ser posteriormente recuperado (Acuerdo de su Pleno de 12 de enero de 1991. Folio 136).



Por lo demás, las intervenciones de los Diputados justifican la excepción de exigir el deber de residencia en el "ámbito que corresponda" (partido judicial) frente a una enmienda del Senado que lo había ampliado al territorio de Colegio. Pero no justifican la discriminación.