



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto C-128/21

**Lietuvos notarų rūmai y otros
contra
Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas)

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 18 de enero de 2024

«Procedimiento prejudicial — Competencia — Artículo 101 TFUE — Conceptos de “empresa” y de “decisiones de asociaciones de empresas” — Decisiones del colegio notarial de un Estado miembro por las que se establecen los métodos de cálculo de los honorarios — Restricción “por el objeto” — Prohibición — Falta de justificación — Multa — Imposición a la asociación de empresas y a sus miembros — Autor de la infracción»

1. *Cuestiones prejudiciales — Admisibilidad — Cuestiones relativas a la aplicabilidad del Derecho de la Unión — Cuestiones relativas al fondo del asunto — Cuestiones admisibles (Art. 267 TFUE)*

(véanse los apartados 42 a 44)

2. *Prácticas colusorias — Perjuicio para el comercio entre Estados miembros — Criterios de apreciación — Apreciación basada en la combinación de diversos factores que, considerados aisladamente, no serían necesariamente decisivos — Prácticas colusorias que se extienden a todo el territorio de un Estado miembro (Art. 101 TFUE, ap. 1)*

(véanse los apartados 48 a 54)

3. *Competencia — Normas de la Unión — Empresa — Concepto — Ejercicio de una actividad económica — Concepto — Actividad de notario — Profesiones liberales — Inclusión (Art. 101 TFUE, ap. 1)*

(véanse los apartados 55 a 59)

4. *Competencia — Normas de la Unión — Empresa — Concepto — Ejercicio de una actividad económica — Actividades vinculadas al ejercicio de prerrogativas de poder público — Exclusión — Actividades de notario en el sector inmobiliario — Actividades disociables del ejercicio del poder público — Inclusión*

(Art. 101 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 61 a 68 y el punto 1 del fallo)

5. *Prácticas colusorias — Decisiones de asociaciones de empresas — Concepto de asociación de empresas — Asociaciones profesionales — Criterios de apreciación — Colegio notarial de un Estado miembro — Inexistencia de intervención o de control estatal — Inclusión — Órganos jurisdiccionales nacionales que pueden controlar la legalidad de ese colegio — Falta de pertinencia*
(Art. 101 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 70 a 82)

6. *Prácticas colusorias — Decisiones de asociaciones de empresas — Concepto — Normas para la unificación del cálculo de los honorarios de los notarios de un Estado miembro adoptadas por el colegio notarial de dicho Estado miembro — Carácter imperativo — Inclusión*
(Art. 101 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 83 a 87 y el punto 2 del fallo)

7. *Prácticas colusorias — Perjuicio para la competencia — Criterios de apreciación — Distinción entre restricciones por el objeto y por el efecto — Restricción por el objeto — Grado de nocividad suficiente — Comprobación suficiente*
(Art. 101 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 91 a 93)

8. *Prácticas colusorias — Perjuicio para la competencia — Decisiones de asociaciones de empresas — Normas que establecen un mecanismo de cálculo del importe de los honorarios notariales que obliga a los notarios a retener el precio más alto para determinadas actividades — Fijación horizontal de los precios — Restricción por el objeto*
(Art. 101 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 94 a 96, 104 y 105 y el punto 3 del fallo)

9. *Prácticas colusorias — Perjuicio para la competencia — Decisiones de asociaciones de empresas — Normas que establecen un mecanismo de cálculo del importe de los honorarios notariales que obliga a los notarios a retener el precio más alto para determinadas actividades — Justificación a la luz de objetivos legítimos de interés general — Requisito — Inexistencia de restricción por el objeto — Exención — Requisitos*
(Art. 101 TFUE, ap. 3)

(véanse los apartados 97 a 103)

10. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Carácter disuasorio — Respeto del principio de proporcionalidad*
(Art. 101 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 109 a 112)

11. *Competencia — Normas de la Unión — Infracciones — Imputación — Asociación de empresas — Imputación de la infracción a la asociación de empresas que cometió la infracción y a las empresas miembros del órgano de gobierno de la asociación — Empresas que participaron en la infracción únicamente como miembros de dicha asociación — Improcedencia — Justificación por el carácter disuasorio de la multa — Exclusión*
(Art. 101 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 113 a 121 y 129 y el punto 4 del fallo)

12. *Competencia — Multas — Importe — Determinación — Carácter disuasorio — Volumen de negocios que se puede tomar en consideración — Volumen de negocios del conjunto de las empresas miembros de una asociación de empresas — Procedencia — Requisitos*
[Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, art. 23, ap. 2]

(véanse los apartados 123 a 128)

Resumen

En una petición de decisión prejudicial planteada por el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»), el Tribunal de Justicia ha aclarado en qué medida las decisiones de una organización profesional, como el colegio notarial de un Estado miembro, destinadas a regular el cálculo de los honorarios devengados por el ejercicio de determinadas actividades por los notarios están comprendidas en la prohibición de las decisiones de asociaciones de empresas restrictivas de la competencia establecida en el artículo 101 TFUE. Además, el Tribunal de Justicia ha precisado las condiciones en las que los miembros de una asociación de este tipo pueden asumir la responsabilidad por una infracción del Derecho de la competencia cometida por la asociación.

En el presente asunto, el órgano de gobierno del Colegio Notarial de Lituania, la Junta Directiva, adoptó normas destinadas a aclarar los métodos de cálculo de los honorarios que pueden exigir los notarios por el ejercicio de algunas de sus actividades¹ (en lo sucesivo, «aclaraciones»). En virtud de las aclaraciones, la cuantía de los honorarios cobrados por los notarios se fija en el importe más elevado de la horquilla de precios prevista en el baremo provisional elaborado por el Ministro de Justicia de la República de Lituania.

¹ Las actividades en cuestión son las siguientes:

- aprobación de transacciones hipotecarias y aposición de cláusulas ejecutivas, en aquellas situaciones en las que las partes de la transacción no indiquen el valor del bien gravado con la hipoteca y en las que varios bienes inmuebles estén gravados con hipoteca en una única transacción hipotecaria;
- realización de documentos notariales, elaboración de proyectos de transacciones, asesoramiento y servicios técnicos, en aquellas situaciones en las que se constituya una servidumbre mediante un único contrato para varios bienes inmuebles, y
- validación de un contrato de permuta, en aquellas situaciones en las que se intercambien mediante un contrato partes de varios bienes.

Al considerar que, al adoptar dichas aclaraciones, el Colegio Notarial, actuando a través de su órgano de gobierno, la Junta Directiva, y sus miembros habían establecido indirectamente los importes de los honorarios facturados por los notarios, infringiendo así, en particular, el artículo 101 TFUE, apartado 1, letra a), el Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba (Consejo de la Competencia de la República de Lituania; en lo sucesivo, «Consejo de la Competencia») impuso una multa al Colegio Notarial y a los ocho notarios miembros de su Junta Directiva mediante resolución de 26 de abril de 2018.

El recurso de anulación interpuesto por los destinatarios de esta resolución fue estimado parcialmente en primera instancia. El Consejo de la Competencia interpuso entonces un recurso de casación contra la resolución de primera instancia ante el órgano jurisdiccional remitente. En este contexto, este planteó al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales.

Mediante estas cuestiones, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, en primer lugar, si los notarios de la República de Lituania, en el ejercicio de las actividades a que se refieren las aclaraciones controvertidas, deben considerarse «empresas» en el sentido del artículo 101 TFUE y, en caso afirmativo, si las aclaraciones deben calificarse de decisiones de una asociación de empresas restrictivas de la competencia y, por último, en caso de que se acepte tal calificación, si pueden imponerse multas tanto al Colegio Notarial como a cada uno de los notarios miembros de su Junta Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Con carácter preliminar, el Tribunal de Justicia examina si procede excluir de entrada la aplicación del artículo 101 TFUE al litigio principal, ya que, como alegan el Colegio Notarial y el Gobierno lituano, las aclaraciones no pueden afectar al comercio entre Estados miembros.

A este respecto, observa que dichas aclaraciones se extienden a todo el territorio de la República de Lituania, siendo decisiones del Colegio Notarial vinculantes para todos los notarios establecidos en dicho Estado miembro. En efecto, tal comportamiento puede tener por efecto consolidar compartimentaciones de carácter nacional, que obstaculizan de este modo la interpenetración económica perseguida por el Tratado FUE. Además, el concepto de «comercio entre los Estados miembros», en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, no se limita al comercio transfronterizo de bienes y servicios, sino que tiene un alcance más amplio que abarca cualquier actividad económica transfronteriza, incluido el establecimiento. Aunque un notario no pudiera, en principio, prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que está establecido, no es menos cierto que tal profesión está sujeta a la libertad de establecimiento. Pues bien, normas como las aclaraciones, que se refieren a un aspecto fundamental del ejercicio de la profesión de notario en el Estado miembro de que se trate, pueden, en principio, influir significativamente en la decisión de los nacionales de otros Estados miembros de establecerse en ese primer Estado miembro para ejercer dicha profesión. Además, los nacionales de Estados miembros distintos de la República de Lituania pueden recurrir a los servicios de notarios establecidos en este último Estado miembro. De ello se desprende que las aclaraciones controvertidas en el litigio principal, en la medida en que deben calificarse de acuerdos entre empresas o de decisiones de asociaciones de empresas en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, pueden afectar al comercio entre Estados miembros en el sentido de dicha disposición.

En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia examina en un primer momento si el artículo 101 TFUE puede aplicarse en una situación como la del litigio principal. Para ello, analiza, en primer lugar, si los notarios pueden calificarse de empresas, en segundo lugar, si el Colegio Notarial debe considerarse una asociación de empresas y, en tercer lugar, si las aclaraciones controvertidas en el litigio principal deben considerarse decisiones de una asociación de empresas.

De entrada, el Tribunal de Justicia declara que los notarios establecidos en el territorio de un Estado miembro deben calificarse de empresas cuando ejercen actividades como las mencionadas en las aclaraciones. En efecto, en la medida en que los notarios ejercen una profesión liberal que implica, como actividad principal, la prestación de varios servicios distintos a cambio de una remuneración, ejercen, en principio, una actividad económica. Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado² que actividades como las mencionadas en las aclaraciones³ no están directa y específicamente comprendidas en el ejercicio de las prerrogativas de poder público, que no tiene carácter económico.

A continuación, el Colegio Notarial es una asociación de empresas y no una autoridad pública. Habida cuenta de las funciones que tiene atribuidas, presenta las características de una organización de regulación de la profesión y, como tal, está sujeta a la aplicación de las normas de competencia. Además, la Junta Directiva está compuesta exclusivamente por miembros de la profesión que son elegidos únicamente por sus pares, y resulta que el Estado lituano no interviene ni en la designación de dichos miembros ni en la adopción de sus decisiones. Por otra parte, el mero hecho de que los órganos jurisdiccionales lituanos puedan controlar la legalidad de las decisiones del Colegio Notarial no implica que este actúe bajo el control efectivo del Estado.

Por último, las normas como las aclaraciones son decisiones de una asociación de empresas, es decir, decisiones que reflejan la voluntad de los representantes de los miembros de una profesión de obtener que adopten un comportamiento determinado en el ejercicio de su actividad económica. Además, debe considerarse que la fijación de un precio mediante un acto vinculante constituye una decisión a efectos del artículo 101 TFUE.

En un segundo momento, tras haber comprobado que las aclaraciones controvertidas en el litigio principal pueden calificarse de decisiones de asociaciones de empresas, el Tribunal de Justicia examina si están comprendidas en la prohibición establecida en el artículo 101 TFUE, apartado 1.

De ese modo, el Tribunal de Justicia estima que las aclaraciones controvertidas en el litigio principal están comprendidas en la prohibición establecida en el artículo 101 TFUE, apartado 1, en la medida en que puede considerarse que constituyen una restricción de la competencia «por el objeto» prohibida por dicha disposición. En efecto, un mecanismo de cálculo del importe de los honorarios como el previsto por las aclaraciones conduce precisamente a la fijación horizontal de los precios de los servicios de que se trata.

² Véanse en ese sentido: sentencia de 1 de febrero de 2017, Comisión/Hungría (C-392/15, EU:C:2017:73, apartados 119, 120 y 125 a 127); sentencia de 24 de mayo de 2011, Comisión/Francia (C-50/08, EU:C:2011:335, apartado 97); sentencia de 1 de diciembre de 2011, Comisión/Países Bajos (C-157/09, EU:C:2011:794, apartado 72).

³ A saber, la función notarial de autenticación de documentos que reflejan compromisos unilaterales o los acuerdos que las partes han suscrito libremente, la constitución de hipotecas, la mera aposición de la fórmula ejecutiva y la elaboración de proyectos de transacciones, el asesoramiento y la prestación por los notarios de servicios técnicos.

A este respecto, la alegación del Colegio Notarial y del Gobierno lituano según la cual dichas precisiones persiguen objetivos legítimos no puede prosperar en el presente asunto. Es cierto que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de la sentencia *Wouters y otros*,⁴ se desprende que determinados comportamientos contrarios a la competencia pueden considerarse justificados por la persecución de objetivos legítimos de interés general, siempre que tales comportamientos no sean en sí mismos contrarios a la competencia y que la necesidad y la proporcionalidad de los medios empleados a tal fin hayan quedado debidamente acreditadas. Sin embargo, esta jurisprudencia no se aplica a las conductas que son tan perjudiciales que puede considerarse que tienen por «objeto» impedir, restringir o falsear la competencia en el sentido del artículo 101 TFUE. Por lo que respecta a tales conductas, solo puede invocarse el beneficio de la exención prevista en el artículo 101 TFUE, apartado 3, siempre que se cumplan todas las condiciones establecidas en dicha disposición.

En un tercer momento, el Tribunal de Justicia examina la cuestión de si el Consejo de la Competencia puede imponer una multa por una infracción del artículo 101 TFUE al Colegio Notarial, como asociación de empresas que cometió la infracción, y a cada notario miembro del órgano de gobierno de dicha asociación.

Sobre este punto, el Tribunal de Justicia recuerda que, cuando se comprueba la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE, las autoridades nacionales de competencia deben, en principio, imponer al infractor una multa suficientemente disuasoria y proporcionada. De conformidad con esta disposición, una «asociación de empresas», como el Colegio Notarial, puede constituir el autor de una infracción de esta disposición.

En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que la infracción del artículo 101 TFUE, apartado 1, constatada por el Consejo de la Competencia consistió en la adopción de las aclaraciones por decisión de la Junta Directiva del Colegio Notarial. Ahora bien, las decisiones de la Junta Directiva vinculan a dicho Colegio, de modo que tales decisiones deben considerarse decisiones del propio Colegio Notarial. De ello se deduce que el Colegio Notarial debe ser considerado autor de la infracción constatada por el Consejo de la Competencia en el procedimiento principal.

En cuanto a los notarios de la Junta Directiva, parece que actuaron únicamente en su calidad de miembros de la Junta Directiva sin haber participado de ninguna otra forma en la infracción así constatada. No obstante, el Consejo de la Competencia había impuesto multas individuales a los miembros de la Junta Directiva con el fin de garantizar el efecto disuasorio de las sanciones impuestas por dicha infracción, dado que el Derecho lituano aplicable en aquel momento no permitía imponer únicamente al Colegio Notarial una multa de un importe suficientemente elevado para producir dicho efecto disuasorio.

A este respecto, el Tribunal de Justicia declara que el principio de responsabilidad personal, que exige que solo se sancione a la entidad responsable de una infracción de las normas sobre competencia, se opone a tal planteamiento. Por otra parte, la circunstancia de que el Derecho lituano aplicable en el momento de los hechos no previera la posibilidad de tener en cuenta el volumen de negocios de los miembros del Colegio Notarial a efectos del cálculo de la multa que el Consejo de la Competencia debía imponer a dicho Colegio no impedía que esa autoridad nacional de competencia tuviera en cuenta ese volumen de negocios. Así, tanto de la

⁴ Sentencia de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros* (C-309/99, EU:C:2002:98).

jurisprudencia del Tribunal de Justicia como del artículo 23 del Reglamento n.º 1/2003,⁵ que también es pertinente para la determinación de las facultades de las autoridades nacionales de competencia, se desprende, en esencia, que, en particular, cuando la infracción cometida por la asociación de empresas se refiere a las actividades de sus miembros, la multa que debe imponerse a esa asociación debe calcularse, para determinar una sanción disuasoria, en función del volumen de negocios alcanzado por el conjunto de las empresas miembros de dicha asociación en el mercado afectado por la infracción, aun cuando dichas empresas no hayan participado efectivamente en la infracción. Además, el artículo 23, apartado 4, de ese Reglamento establece que, cuando se imponga una multa a una asociación de empresas tomando en consideración el volumen de negocios de sus miembros y la asociación no sea solvente, estará obligada a recabar las contribuciones de sus miembros hasta cubrir el importe de la multa y que la Comisión Europea podrá, en determinadas condiciones, exigir el pago de la multa directamente a cualquiera de las empresas cuyos representantes sean miembros de los órganos de gobierno pertinentes de la asociación, y después a cualquier miembro de la asociación que estuviera activo en el mercado en el que se cometió la infracción.

De ello se desprende que una autoridad nacional de competencia no puede imponer multas individuales a las empresas miembros del órgano de gobierno de la asociación de empresas que ha cometido la infracción cuando esas empresas no son coautoras de esa infracción.

⁵ Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1).