



Resolución R 3/2015 – Asesoramiento y mediación hipotecaria de los Ayuntamientos de Ponteareas, O Porriño y Vigo

Pleno:

D. Francisco Hernández Rodríguez, presidente
D. Fernando Cachafeiro García, vocal

En Santiago de Compostela, a 30 de octubre de 2015.

El Consejo Gallego de la Competencia (CGC), con la composición arriba expresada y siendo ponente D. Fernando Cachafeiro García, dictó la siguiente Resolución en los Expedientes acumulados S 10/2012, S 14/2012 y S 15/2012, iniciados por la Subdirección de Investigación del CGC con ocasión de las denuncias interpuestas por D. José-Carlos Piñeiro González contra los Ayuntamientos de O Porriño, Ponteareas y Vigo, en la provincia de Pontevedra, por supuestas prácticas contrarias a la normativa de la competencia, prohibidas por la Ley 15/2007, del 3 de julio, de defensa de la competencia (LDC).

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fechas 4 y 5 de junio de 2012 tuvieron entrada en el Consejo Gallego de la Competencia, procedentes de la Comisión Nacional de la Competencia (hoy Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC), tres escritos firmados por D. José-Carlos Piñeiro González contra los Ayuntamientos de Porriño, Ponteareas y Vigo, en la provincia de Pontevedra, en los que denunciaba supuestas prácticas contrarias a la normativa de la competencia que, a juicio de la *CNMC, le correspondían al Consejo Gallego de la Competencia, al amparo de los criterios de asignación de casos establecidos en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del estado y de las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia.
2. En concreto, según el apartado 1 de los referidos escritos, sustancialmente idénticos, el denunciante manifestaba:

“Que hemos tenido conocimiento a través de la prensa escrita de que el Alcalde del Ayuntamiento de O Porriño [Ponteareas] [Vigo] en la provincia de Pontevedra, ha constituido una unidad económica en las instalaciones del Ayuntamiento, dirigida a la gestión, asesoramiento, negociación, tramitación y la intervención en la prestación de servicio en el mercado privado, actividades que ejerce vulnerando los derechos de libre y leal competencia”.



3. Recibidos los referidos escritos, la Subdirección de Investigación del CGC inició sendas informaciones reservadas, asignándoles respectivamente los siguientes números S 10/2012 (Ayuntamiento de O Porriño), S 14/2012 (Ayuntamiento de Ponteareas) y S 15/2012 (Ayuntamiento de Vigo), conforme a lo previsto en el artículo 49.2 LDC, con el objeto de esclarecer la veracidad de los hechos denunciados y su trascendencia jurídica.
4. Completada las respectivas informaciones reservadas, con fecha 25 de junio de 2015, la Subdirección de Investigación del CGC elevó al Pleno del CGC tres propuestas de no incoar expediente sancionador y de archivarlas actuaciones llevadas a cabo, conforme al previsto en el artículo 49.3 LDC, al no apreciar indicio de conducta contraria a la LDC.
5. El día 1 de octubre de 2015 el Pleno del Consejo Gallego de la Competencia adoptó el acuerdo de acumular los tres expedientes incoados por la Subdirección de Investigación.
6. El Pleno de Consejo Gallego de la Competencia deliberó sobre este asunto en su reunión del 28 de octubre de 2015.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero: Competencia

7. Conforme al artículo 3 de la *Ley 1/2011, del 28 de febrero, reguladora del Consejo Gallego de la Competencia*, el Consejo Gallego de la Competencia es el órgano competente para la aplicación ejecutiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia de la Ley 15/2007, del 3 de julio, de defensa de la competencia, en los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1º, 2º y 3º de la dicha Ley.

Segundo: Objeto de la resolución

8. El artículo 49.2 LDC prevé que ante la noticia de la posible existencia de una infracción de la legislación de competencia, la Subdirección de Investigación del CGC poda realizar una información reservada, con el fin de determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen la incoación de un expediente sancionador, conforme al procedimiento establecido en la Ley de Defensa de la Competencia.
9. Verificada, en su caso, la información reservada, el artículo 49.3 LDC prevé que el Pleno, a propuesta de la Subdirección General de Investigación del CGC, podrá acordar la no incoación de los procedimientos derivados de la presunta realización de las conductas prohibidas por los artículos 1, 2 y 3 LDC y el archivo de las actuaciones cuando considere que no existen indicios de infracción de la legislación de competencia.



Tercero. Valoración de la propuesta de archivo

10. La Subdirección de Investigación del CGC propone el archivo de las actuaciones con fundamento en las siguientes consideraciones:

“1º.- Que ninguno de los ayuntamientos imputados (O Porriño, Pontearreas y Vigo) participan en el mercado de la gestión y asesoramiento hipotecaria.

2º.- Que no se aportó prueba o indicios de la existencia de un pacto que incurra en alguna práctica restrictiva del artículo 1 LDC.

3º.- Que no resulta fundada la acusación de infracción del artículo 2 LDC, por tanto ninguno de los tres ayuntamientos ostenta posición de dominio sobre el mercado de referencia ni sobre ningún mercado conexo.

4. Tampoco puede hablarse de competencia desleal vulneradora del artículo 3 LDC, pues la escasa entidad material y territorial del asunto no permiten entender afectado al interés público ni vulnerada la competencia (RCNC de 11 Mar. 2008, S/0041/2008, Federación de Empresarios Turísticos de Lanzarote (AETUR).

5. Ninguno de los tres ayuntamientos tiene intención de vulnerar la normativa de defensa de la competencia, sino de facilitar desde instancias públicas un apoyo a particulares afectados por los desahucios hipotecarios. Debe recordarse que los desahucios son, desde hace unos años, vistos como un problema social, no sólo individual”.

11. El Pleno del Consello Gallego de la Competencia considera que procede el archivo de las actuaciones porque las actuaciones objeto del expediente no constituyen una actividad económica y, por consiguiente, no entran dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia.

12. Según se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley de Defensa de la Competencia, la Ley tiene por objeto la protección de la competencia efectiva entre empresas, uno de los elementos definitorios de la economía de mercado, y que disciplina la actuación de las empresas y reasigna los recursos productivos en favor de los operadores y de las técnicas más eficientes. Los tres artículos que contienen las prácticas prohibidas (art. 1 conductas colusorias, art. 2 abuso de posición dominante, y art. 3 falseamiento de la competencia por actos desleales) aluden reiteradamente al término empresa al definir las infracciones de la Ley. Así pues, se puede decir que la Ley de Defensa de la Competencia, protege en esencia la competencia “entre empresas”.



13. La Disposición Adicional Cuarta define el concepto de empresa en los siguientes términos: *“a efectos del previsto en esta Ley, 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”*. Así pues el hecho de realizar una actividad económica es el rasgo definitorio de la empresa para el Derecho de defensa de la competencia.
14. En el presente asunto, los ayuntamientos denunciados pusieron en marcha Oficinas de Información, Asesoramiento e Intermediación (OFIMEH) para mediar entre los dueños de inmuebles con problemas de pago y las entidades financieras acreedoras, con el fin de evitar que se llegue al desahucio de familias en situación económica precaria. En concreto, las OFIMEH pretenden asesorar a las personas con problemas económicos para buscar soluciones a los impagos de las cuotas hipotecarias; facilitar la comunicación entre estas personas y las entidades financieras; e intentar mediar entre las partes para llegar a una solución que evite la presentación de una demanda de ejecución hipotecaria o, una vez presentada esta, colaborar con el mismo objeto de intentar llegar a una transacción a lo largo del procedimiento judicial.
15. Con el fin de prestar un mejor servicio a las personas en dificultades, los ayuntamientos denunciados suscribieron un convenio con los Colegios de Abogados de Pontevedra y de Vigo para que algunos días a la semana, letrados de estos colegios atendieran al público en las OFIMEH. La asistencia se limita a la mediación y no alcanza la defensa procesal, es decir, el personamiento en procesos judiciales. Del mismo modo, la asistencia sólo alcanza a personas que *“estén situados en el umbral de exclusión social, en los términos del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, o puedan llegar a estarlo, así como quienes potencialmente sean o puedan ser beneficiarios de justicia gratuita”*. Excepcionalmente, también pueden ser beneficiarios *“todas aquellas personas (...) cuyas circunstancias personales y económicas sean merecedoras de ser atendidas por su especial situación de necesidad”*. Compre señalar, en último lugar, que los letrados adscritos al servicio tienen expresamente prohibido *“atender de forma privada la defensa de los intereses de los usuarios”*.
16. La participación de los ayuntamientos se limita a adscribir uno o varios funcionarios o trabajadores municipales a las OFIMEH para las gestiones administrativas, como la recepción de usuarios y la organización de las citas, y a colaborar a sufragar los gastos de los letrados participantes. En el caso del Ayuntamiento de O Porriño, por ejemplo, este destinó un funcionario a la oficina y aportó 1.800 euros anuales a compensar a los letrados.



17. A la vista de los hechos que acabamos de relatar, el *Consello Gallego de la Competencia* considera que los Ayuntamientos denunciados no realizaron una actividad económica en el mercado. Las actuaciones denunciadas pretenden ofrecer soluciones a un problema de gran relieve social como es el aumento del número de desahucios de personas en dificultades económicas como consecuencias de la crisis económica y financiera. En este sentido, pensamos que los ayuntamientos están desempeñando una función pública, en el ejercicio de las competencias que les atribuye el art.26.1 c) de la Ley de bases de Régimen Local (art.26.1 c) lo cual impide considerarlos operadores económicos a efectos de aplicarles la Ley de Defensa de la Competencia.

En consecuencia, el *Consello Gallego de la Competencia* con la composición recogida al principio, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación,

RESUELVE

PRIMERO.- No incoar expediente sancionador y, consiguientemente, archivar las actuaciones con el número de expediente R 3/2015 iniciados por la Subdirección de Investigación del CGC con ocasión de las denuncias interpuestas por D. José-Carlos Piñeiro González contra los Ayuntamientos de Porriño, Ponteareas y Vigo por supuestas prácticas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia.

Que se comunique esta Resolución a la Subdirección de Investigación del Consejo Gallego de la Competencia y se notifique a los interesados, haciéndoles saber que contra la misma no cabe ningún recurso en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el plazo de dos meses a contar desde su notificación.”