

AITOR CIARRETA ANTUÑANO

Profesor Contratado Doctor de Fundamentos  
de Análisis Económico UPV/EHU

MARÍA PAZ ESPINOSA ALEJOS

Catedrática de Fundamentos de Análisis Económico UPV/EHU

JOSÉ MANUEL MARTÍN OSANTE

Profesor Titular de Derecho Mercantil UPV/EHU

AITOR ZURIMENDI ISLA

Profesor Titular de Derecho Mercantil UPV/EHU

# EL ESTADO DE LA COMPETENCIA EN LA PROFESIÓN DE NOTARIO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2010

# ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
<b>PRELIMINAR</b> .....	11
<b>ABREVIATURAS</b> .....	13
<b>RELACIÓN CRONOLÓGICA DE LEGISLACIÓN CITADA</b> .....	15
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	19

## CAPÍTULO I

### **CUESTIONES RELEVANTES EN EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA COMPETENCIA EN LA PROFESIÓN DE NOTARIO**

I. DISTINTOS MODELOS DE ORGANIZAR LA PROFESIÓN DE NOTARIO .....	23
II. METODOLOGÍA DEL TRABAJO Y POSIBLES JUSTIFICACIONES A LAS RESTRICCIONES .....	32
III. POSIBLES ACTUACIONES CONTRA LAS RESTRICCIONES INJUSTIFICADAS .....	36

## CAPÍTULO II

### **EL MODELO LATINO ESPAÑOL**

I. EVOLUCIÓN NORMATIVA .....	41
II. CLASES DE NOTARÍAS .....	42
III. CLASIFICACIÓN Y DEMARCACIÓN .....	43
IV. LOS COLEGIOS PROFESIONALES DE NOTARIOS .....	46

## CAPÍTULO III

**RESTRICCIONES EN LA FIJACIÓN DE PRECIOS**

I.	EL ARANCEL .....	51
II.	ARANCEL DE LOS NOTARIOS Y DEFENSA DE LA COMPE- TENCIA .....	54
III.	CRÍTICA A LOS ARGUMENTOS A FAVOR DE LA RETRIBU- CIÓN MEDIANTE ARANCEL .....	55
	1. Calidad de los servicios.....	55
	2. Eficacia del control de legalidad .....	55
	3. Informar al consumidor sobre precios de mercado .....	56
	4. Garantizar los diferentes servicios notariales.....	57
	5. Prevenir oligopolios .....	57
	6. Retribución adecuada .....	58
IV.	ALTERNATIVAS AL VIGENTE RÉGIMEN DE PRECIOS.....	58
	1. Liberalización de precios con matices .....	58
	2. Funcionarización plena de los notarios .....	60
V.	CONCLUSIÓN .....	60

## CAPÍTULO IV

**RESTRICCIONES A LA PUBLICIDAD**

I.	APLICACIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL SOBRE PUBLICIDAD.	63
II.	PUBLICIDAD DE LOS NOTARIOS Y DEFENSA DE LA COM- PETENCIA .....	67
III.	CRÍTICA A LAS JUSTIFICACIONES DE LAS RESTRICCIO- NES A LA PUBLICIDAD DE LOS NOTARIOS .....	69
	1. Asimetría de la información .....	69
	2. Funciones públicas y dignidad de la profesión .....	71
	3. Calidad de los servicios notariales .....	72
IV.	CONCLUSIONES .....	72

## CAPÍTULO V

**RESTRICCIONES EN EL ACCESO AL EJERCICIO**

I.	RESTRICCIONES EN EL NÚMERO DE NOTARIOS .....	75
II.	LICENCIATURA EN DERECHO Y OPOSICIÓN PÚBLICA.....	96
III.	EXCLUSIVIDAD DE FUNCIONES .....	103
IV.	INCOMPATIBILIDADES .....	108
V.	COLEGIACIÓN OBLIGATORIA.....	114
VI.	AUTONÓMICAS .....	117

## CAPÍTULO VI

**RESTRICCIONES EN LA ESTRUCTURA  
Y LA ORGANIZACIÓN DEL NEGOCIO**

I. SEGURO OBLIGATORIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL Y FIANZA.....	123
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>127</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>131</b>
<b>ANEXO 1. CONSTRUCCIÓN DE ÍNDICES DE REGULACIÓN...</b>	<b>133</b>
<b>ANEXO 2. ENCUESTAS DE OPINIÓN .....</b>	<b>143</b>
<b>ANEXO 3. CLASIFICACIÓN Y DEMARCACIÓN POR PROVINCIAS .....</b>	<b>149</b>

## **PRELIMINAR**

El presente trabajo tiene su origen en un informe jurídico-económico que nos encargó realizar el Servicio Vasco de Defensa de la Competencia bajo el título «La competencia en el sector de las profesiones jurídicas: notarios, abogados y procuradores, en la Comunidad Autónoma de Euskadi» (Expediente núm. C02/044/2007). En él hemos participado cuatro profesores de la Universidad del País Vasco, dos juristas y dos economistas, con el objetivo de abarcar las dos perspectivas necesarias que todo estudio sobre competencia debe tener.

Debemos agradecer la atención, ayuda e informaciones que nos han suministrado, a D. Juan BOLÁS, Presidente del Consejo del Notariado de la Unión Europea, y a D. Manuel LÓPEZ PARDIÑAS, Decano del Ilustre Colegio Notarial del País Vasco. Los dos han colaborado amablemente con nosotros atendiendo a nuestros distintos requerimientos y dispensándonos un excelente trato.

En todo caso, las tesis y conclusiones que se defienden en este informe no vinculan a las entidades y personas que hemos mencionado, y su responsabilidad corresponde exclusivamente a los autores.

El libro se enmarca en una línea de investigación sobre liberalización y competencia impulsada por la UPV/EHU (proyecto EHU09/52) y el Ministerio de Ciencia e Innovación (proyecto ECO2009-09120).

## RELACIÓN CRONOLÓGICA DE LEGISLACIÓN CITADA<sup>1</sup>

- Ley de 28 de mayo de 1862, del Notariado (Nuevo Diccionario de Legislación 22306; también en: [www.westlaw.es](http://www.westlaw.es)). Con múltiples modificaciones posteriores, entre otras: Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de Medidas para la Prevención del Fraude Fiscal (*BOE* núm. 286, de 30 de noviembre de 2006).
- Decreto de 2 de junio de 1944, por el que se aprueba el Nuevo Reglamento Notarial —Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado— (*BOE* núm. 189, de 7 de julio de 1944). Con múltiples modificaciones posteriores, entre otras: Real Decreto 45/2007, de 19 de enero (*BOE* núm. 25, de 29 de enero de 2007).
- Decreto 644/1971, de 25 de marzo, por el que se aprueba el arancel de los notarios. (*BOE* núm. 81, de 5 de abril de 1971). Derogado.
- Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (*BOE* núm. 40, de 15 de febrero de 1974).
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco (*BOE* núm. 306, de 22 de diciembre de 1979).
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (*BOE* núm. 195, de 16 de agosto de 1982).
- Real Decreto 1209/1984, de 8 de junio, por el que se modifican diversos artículos del Reglamento Notarial —Reglamento de Organización y Régimen del Notariado— (*BOE* núm. 151, de 25 de junio de 1984).

---

<sup>1</sup> Las normas se citan con la referencia del *Boletín Oficial* en que se publicó la norma.

- Ley 43/1985, de 19 de diciembre, por la que se suprime la exigencia de legalización de firma de los notarios en escrituras que hayan de surtir efecto fuera del ámbito territorial del Colegio Notarial al que pertenecen (*BOE* núm. 305, de 21 de diciembre de 1985).
- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (*BOE* núm. 274, de 15 de noviembre de 1988).
- Ley 8/1989, de 13 de abril, por la que se regula el Régimen Jurídico de las Tasas y Precios Públicos (*BOE* núm. 90, de 15 de abril de 1989).
- Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (*BOE* núm. 170, de 18 de julio de 1989). Derogada.
- Real Decreto 1426/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los notarios (*BOE* núm. 285, de 28 de noviembre de 1989).
- Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (*BOE* núm. 10, de 11 de enero de 1991).
- Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, por el que se aprueban normas sobre reconocimiento de títulos de enseñanza superior de nacionales de estados miembros de la Comunidad Económica Europea, que exijan una formación superior mínima de tres años (*BOE* núm. 280, de 22 de noviembre de 1991).
- Ley 17/1993, de 23 de diciembre, de acceso a determinados sectores de la Función Pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea (*BOE* núm. 307, de 24 de diciembre de 1993). Derogada.
- Real Decreto 1557/1995, de 21 de septiembre, de Acceso a las Oposiciones al Título de Notario y al Cuerpo de Registradores de la Propiedad y Mercantiles (*BOE* núm. 246, de 14 de octubre de 1995). Derogado.
- Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, sobre Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales (*BOE* núm. 90, de 15 de abril de 1997).
- Ley 7/1997, de 14 de abril, sobre Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales (*BOE* núm. 90, de 15 de abril de 1997).
- Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril, sobre Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia (*BOE* núm. 92, de 17 de abril de 1999).
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (*BOE* núm. 7, de 8 de enero de 2000).
- Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, sobre medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios (*BOE* núm. 151, de 24 de junio de 2000).

- Instrucción de 14 de diciembre de 2001 de la Dirección General de Registros y del Notariado, por la que se convierten a euros los aranceles de los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles (*BOE* núm. 305, de 21 de diciembre de 2001). Sustituida por la Instrucción de 22 de mayo de 2002.
- Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (*BOE* núm. 313, de 31 de diciembre de 2001).
- Instrucción de 22 de mayo de 2002 de la Dirección General de Registros y del Notariado, por la que se convierten a euros los aranceles de los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles (*BOE* núm. 150, de 24 de junio de 2002).
- Real Decreto 862/2003, de 4 de julio, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Régimen del Notariado —Nuevo Reglamento Notarial— en materia de Ingreso en el Cuerpo de Notarios (*BOE* núm. 166, de 12 de julio de 2003).
- Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales (*BOE* núm. 278, de 20 de noviembre de 2003).
- Ley 53/2003, de 10 de diciembre, de Empleo Público de discapacitados (*BOE* núm. 296, de 11 de diciembre de 2003).
- Real Decreto 863/2006, de 14 de julio, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad a las oposiciones al título de Notario y al cuerpo de aspirantes a Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, así como la Provisión de Plazas a su Favor (*BOE* núm. 185, de 4 de agosto de 2006).
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (*BOE* núm. 172, de 20 de julio de 2006).
- Ley 34/2006, de 30 de octubre, reguladora del Acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales (*BOE* núm. 260, de 31 de octubre de 2006).
- Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la Prevención del Fraude Fiscal (*BOE* núm. 286, de 30 de noviembre de 2006).
- Real Decreto 45/2007, de 19 de enero, por el que se modifica el nuevo Reglamento Notarial —Reglamento de la Organización y Régimen del Notariado— aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944 (*BOE* núm. 25, de 29 de enero de 2007).
- Real Decreto 173/2007, de 9 de febrero, por el que se aprueba la demarcación notarial (*BOE* núm. 66, de 17 de marzo de 2007).
- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (*BOE* núm. 52, de 1 de marzo de 2007).
- Ley 2/2007, de 15 de marzo, de Sociedades Profesionales (*BOE* núm. 65, de 16 de marzo de 2007).



- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (*BOE* núm. 68, de 20 de marzo de 2007).
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (*BOE* núm. 89, de 13 de abril de 2007).
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (*BOE* núm. 159, de 4 de julio de 2007).

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este estudio de carácter jurídico-económico es analizar la situación actual de la competencia en el ejercicio de la profesión de notario en España, y con ello aportar alguna clave sobre la dirección de la regulación del sector.

Se parte de que ningún modelo de organización de la profesión de notario, el anglosajón o el latino, es *per se* más eficiente que el otro, siendo imposible una comparación genérica entre ambos. Diversos estudios han demostrado que el anglosajón no garantiza ni costes notariales más bajos ni tampoco mayor satisfacción de los consumidores, ya que hay sistemas notariales latinos más caros que los anglosajones pero también otros que son más baratos. Por tanto, no hay un sistema que sea por definición más beneficioso que otro, y por ello, más que centrarnos en la comparación de ambos, creemos que lo importante es depurar el sistema que cada Estado ha elegido para la función de la fe pública y hacerlo lo más eficiente y competitivo posible. Por tal razón, nos hemos centrado en el modelo español estudiando cada restricción en particular, promoviendo eliminar aquellas que sólo perjudiquen al mercado sin aportar a cambio beneficio alguno.

El estudio incluye un análisis de la normativa, indicando en cada caso las restricciones a la competencia detectadas como consecuencia de la misma, y también de los comportamientos que imponen los Colegios de Notarios o de las conductas de los propios profesionales, que restringen la competencia. Se concluye para cada una de estas medidas normativas o para cada comportamiento si hay una justificación en términos de eficiencia que la legitime, recomendando su supresión o mantenimiento. Asimismo, se expone la estructura de mercado, las peculiaridades de la demanda y de la oferta, y la evolución del sector

en aquellos aspectos que puedan tener interés para la situación de la competencia.

Los notarios ejercen funciones de notable interés público, como el control de la legalidad, la protección del contratante débil, colabora con Hacienda en la recaudación de impuestos y además son pilares fundamentales en la seguridad jurídica de las transacciones, funciones cuyo correcto desempeño pueden justificar ciertas restricciones a la competencia. Pero es que además, hay que destacar que los notarios gozan de la doble condición de funcionarios públicos y de profesionales liberales, peculiaridad que los diferencia de otras profesiones jurídicas que ejercen algunas actividades de interés público y que también se agrupan en Colegios Profesionales, y esta especificidad tiene desde luego incidencia en la competencia entre ellos. Efectivamente, en los aspectos del ejercicio de su profesión como funcionarios públicos las restricciones son más fácilmente justificables. Así, por ejemplo, garantizar su imparcialidad en las operaciones es objetivo esencial para conseguir que la fe pública y el control de la legalidad se desarrollen de forma exquisita, para lo que el sistema debe garantizarles unas remuneraciones y un sistema de promoción profesional adecuados e incentivadores. No obstante, para esto no es necesario como regla general fijar precios, ya que el sistema de *numerus clausus*, restricción justificada tal y como se aplica en la actualidad en España en opinión de este informe, reduce la oferta a niveles suficientes como para garantizar una remuneración adecuada con el sistema de libre determinación de precios. Sólo para determinadas operaciones en las que una de las partes suele tener la condición de consumidor parece conveniente fijar un precio máximo.

En cuanto al sistema de acceso a la profesión, la necesidad de la licenciatura en Derecho y de la superación de una oposición deviene necesario no sólo para garantizar unos conocimientos mínimos, sino también como consecuencia del carácter de funcionarios de los notarios. Y sobre las funciones que se les atribuye en exclusiva, tal carácter resulta justificable en cuestiones que tienen que ver con actos jurídicos, siendo discutible únicamente en algunas operaciones (escasas) en las que se limitan a certificar unos hechos.

Pero la condición de funcionarios públicos de los *notarios* no les exime de quedar sujetos a la normativa sobre defensa de la competencia, particularmente, en lo que a precios se refiere, dado que ostentan simultáneamente la condición de profesionales del Derecho y operan en el mercado ejercitando funciones de carácter económico, siendo retribuidos por sus clientes. Al respecto, la liberalización de precios de los servicios notariales llevada a cabo en Holanda puede servir de modelo para liberalizar los precios en España, si bien fijando unos precios máximos para determinadas operaciones en las que intervengan pequeños consumidores. Alternativamente, podría optarse por la funcionarización

de los notarios a fin de garantizar que el control de la legalidad siga funcionando correctamente.

Por otra parte, las restricciones específicas a la publicidad de los notarios son prácticamente inexistentes, por lo que salvo excepciones puntuales se aplica la normativa general sobre publicidad. En cuanto a las restricciones en la estructura y organización del negocio, su examen debe realizarse conjuntamente con la restricción del número de notarios a fin de garantizar la adecuada prestación de los servicios notariales.

# CAPÍTULO I

## CUESTIONES RELEVANTES EN EL ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA COMPETENCIA EN LA PROFESIÓN DE NOTARIO

**SUMARIO:** I. DISTINTOS MODELOS DE ORGANIZAR LA PROFESIÓN DE NOTARIO.—II. METODOLOGÍA DEL TRABAJO Y POSIBLES JUSTIFICACIONES A LAS RESTRICCIONES.—III. POSIBLES ACTUACIONES CONTRA LAS RESTRICCIONES INJUSTIFICADAS.

### I. DISTINTOS MODELOS DE ORGANIZAR LA PROFESIÓN DE NOTARIO

La profesión de notario se analiza habitualmente junto con otras profesiones jurídicas. Sin embargo, en muchos países representan una categoría especial ya que cumplen en gran medida un servicio público. Hay algunos países en la Unión Europea donde la profesión de notario sigue el modelo de «notario latino», mientras que en otros lugares no se sigue este modelo (véase Inglaterra y Gales, Escocia, Irlanda del Norte, Irlanda y países escandinavos). En estos países los documentos certificados por un notario no tienen estatus especial ante juzgados o agencias gubernamentales.

Desde el punto de vista de la estructura de mercado, el sistema latino de notariado está caracterizado por barreras a la entrada, precios fijos y demanda obligatoria de servicios. En España se adquiere la condición de notario después de una oposición y los notarios son funcionarios públicos cuyas actividades profesionales están estrictamente

reguladas. El número y localización de las plazas está determinado por la regulación y los notarios pueden elegir plaza en función de su antigüedad en el servicio y los resultados de exámenes. La demanda de sus servicios proviene de la obligatoriedad de su intervención en diversos contratos. Los precios están asimismo fijados por la regulación en función del tipo de contrato en el que intervienen y, en menor medida, de la importancia económica de la transacción. Los notarios obtienen ingresos de sus clientes pero no reciben compensación por la función pública que ejercen.

La literatura económica considera que esta organización del notariado puede ser eficaz para la producción de los servicios que se requieren de ella habida cuenta de las externalidades presentes en la producción de estos servicios. No obstante, el coste de las restricciones que impone el sistema de notariado latino puede ser también muy elevado.<sup>1</sup>

El notariado produce conjuntamente servicios de tipo privado y otros públicos. Los servicios públicos están caracterizados por la presencia de externalidades. ARRUÑADA (1996) distingue dos tipos de externalidades: legales y judiciales.

#### *Control de legalidad*

Entre los servicios de carácter público que proporcionan estos profesionales se encuentra el garantizar la legalidad de los contratos en los que intervienen. Mediante esta función se garantiza el cumplimiento de la ley *ex ante* en lugar de confiar en el poder disuasorio de las consecuencias legales asociadas a su incumplimiento. En este caso la externalidad que produce la actividad notarial es de tipo legal.

#### *Reducción de la litigiosidad*

El notario controla la legalidad de los documentos, lo que permite disminuir los costes de los contratos y reduce los costes judiciales asociados a los litigios. En ausencia de la figura del notario los intereses privados pueden conducir a un nivel excesivo de litigiosidad dado que la actividad judicial está subsidiada y los agentes no internalizan todos los costes de su utilización. La actividad notarial genera así una externalidad positiva.

Estos profesionales proporcionan también servicios privados, aquellos cuyo beneficio puede ser apropiado por el cliente y que no generan externalidades. Ejemplos de estos servicios privados son el diseño de contratos y actividades de conciliación y asesoramiento, entre otros. Aun cuando no existan externalidades en el sistema legal o judicial, aparece la posibilidad de fallos de mercado debido a la asimetría de información entre clientes y notario. Para resolver los problemas asociados a esta asi-

---

<sup>1</sup> En este sentido, véase ARRUÑADA (1996).

metría de información, se considera que la organización de la profesión debe garantizar la independencia y calidad de los ejercientes.

Dada la doble función de la actividad notarial, pública y privada, se podría considerar su separación en profesionales distintos, los primeros funcionarios públicos que llevarían a cabo aquellas actividades en las que las externalidades son importantes y los segundos profesionales liberales que ejerciesen las funciones privadas del notariado. Sin embargo, se considera que esta opción impediría aprovechar las economías de alcance que se obtienen de combinar ambos tipos de actividades (véase ARRUÑADA, 1996). Las economías de alcance se obtienen porque los servicios públicos y privados que provee el notario se realizan en los mismos actos y documentos y a menudo una actividad notarial tiene aspectos públicos y privados que no son fácilmente separables.

Se puede concluir por tanto que el sistema latino de notariado es eficaz en la producción de los servicios. No obstante, no se deben ignorar los costes de este tipo de organización del mercado. Como es el caso en otros mercados no competitivos, cuando el precio está por encima del coste marginal se produce una pérdida de bienestar social por la reducción resultante en el *output*. Esta pérdida de bienestar será de menor magnitud si la demanda es relativamente inelástica. El excedente del consumidor en cambio se verá reducido de forma más significativa.

Aunque el sistema latino de notariado cumple eficazmente con sus funciones tiene costes asociados a las restricciones que impone. Su conveniencia es por tanto una cuestión empírica de gran complejidad. Algunos estudios han señalado que para algunas transacciones los costes del sistema latino de notariado no son necesariamente mayores que los de una organización alternativa de este tipo de actividades. ARRUÑADA (1996) compara los costes asociados a la compra de una propiedad inmobiliaria en Estados Unidos y España, para concluir que los costes son superiores en Estados Unidos.

Más recientemente, MURRAY (2007)<sup>2</sup> ha comparado los costes y la satisfacción de los consumidores asociados a transacciones inmobiliarias realizadas en tres países bajo el sistema notarial latino (Francia, Alemania y Estonia) y en tres países bajo el sistema notarial anglosajón (Estados Unidos, Reino Unido y Suecia). Los resultados de este estudio indican que no existe correlación entre los costes asociados a estas transacciones y el grado y tipo de regulación del notariado. En los países donde la función notarial está menos regulada, los honorarios de otras profesiones como los agentes inmobiliarios (Suecia) o los abogados (Estados Unidos) hacen que el coste final para el consumidor pueda ser más

---

<sup>2</sup> MURRAY (2007).

elevado. Por otra parte, el sistema notarial latino garantiza al consumidor asesoramiento independiente, ausente en sistemas menos regulados.

De forma más detallada, las principales conclusiones del informe *Murray (2007)* son:

1. Las comparaciones de los costes o la eficiencia de los distintos sistemas de notariado es extremadamente difícil por los distintos requisitos exigidos por la legislación local o nacional, la regulación del mercado inmobiliario, los sistemas fiscales, los sistemas de registro y las condiciones impuestas por los bancos. Estos factores hacen que la carga de trabajo y los costes asociados a la participación de los distintos profesionales y de las agencias públicas y privadas sean distintos entre países. Por otra parte, una comparación exclusivamente de costes no tendría sentido a menos que se considere la distinta calidad de los servicios proporcionados.

2. En todos los países analizados los costes asociados a la función notarial representan un porcentaje muy pequeño del valor de la transacción, generalmente inferior al 1 por 100.

3. Excluyendo impuestos, los costes asociados a una transacción de valor medio o bajo parecen ser menores en los países bajo el sistema notarial latino, mientras que en los países bajo el sistema anglosajón estas transacciones llevan asociado un mayor coste. Para las transacciones de mayor valor, el coste es menor en el sistema anglosajón. Véanse Tablas 1 y 2 debajo.

4. La calidad del servicio prestado en términos de asesoramiento independiente es más elevada en los países con el sistema de notariado latino.

5. La evolución de los sistemas de registro tiende a un sistema de registro electrónico. En este sistema los notarios efectuarían los cambios de titularidad, constitución y levantamiento de hipotecas instantáneamente mediante acceso electrónico. El sistema notarial latino, al estar basado en un grupo compacto de profesionales con alto nivel de cualificación, ofrece mayores garantías de buen funcionamiento que un sistema de registro electrónico.

6. No hay evidencia de que los sistemas regulados tengan menores costes. En Alemania y Estonia, por ejemplo, los costes de las transacciones de valor medio o bajo son menores, los sistemas de registro funcionan eficazmente y la satisfacción de los consumidores es alta. Por otro lado, en un sistema mucho menos regulado como el inglés, los costes asociados a las transacciones de menor valor son más elevados, hay una alta tasa de fallo en las transacciones (30 por 100) y un bajo nivel de satisfacción del consumidor. En Suecia, el protagonismo en las transacciones lo tienen los agentes inmobiliarios que obtienen elevadas



comisiones por sus servicios profesionales; se cuestiona además la imparcialidad y la calidad del asesoramiento proporcionado por estos profesionales. En Estados Unidos también se cuestiona la independencia del asesoramiento que reciben los consumidores.

7. La evidencia parece indicar que una regulación eficaz de los servicios de notariado ha actuado reduciendo los costes y aumentando la protección del consumidor en comparación con los sistemas menos regulados. Todos los modelos requieren regulación y la efectividad del modelo depende en gran medida de su regulación específica.

El informe *ZERP* (2007)<sup>3</sup> proporciona una comparativa de costes para distintos países europeos con sistema notarial latino, sistema notarial anglosajón y el sistema notarial de los países nórdicos. Las Tablas 1 y 2, respectivamente, proporcionan información sobre los costes de una transacción inmobiliaria por valor de 100.000 € y por valor de 250.000 € en varios países de la Unión Europea, cuando no hay hipoteca y cuando la hipoteca es del 70 por 100 del valor de la transacción. Entre los conceptos que se incluyen están los costes de realizar la transacción a través del agente inmobiliario, servicios técnicos, servicios legales, registro de la propiedad y los impuestos.

TABLA 1  
**Transacción de 100.000 € sin hipoteca  
y con hipoteca del 70 por 100 de la transacción**

<i>País</i>	<i>Agente Inmobiliario</i>	<i>Servicios Técnicos</i>	<i>Servicios Legales</i>	<i>Registrador de la propiedad</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Total</i>
<b><i>Sin hipoteca</i></b>						
Alemania	4.000	–	578	310	3.500	<b>8.388</b>
Austria	6.000	–	1.400	1.000	3.500	<b>11.900</b>
Bélgica	3.000	–	1.594	330	11.500	<b>16.424</b>
España	6.000	–	479	129	7.000	<b>13.608</b>
Francia	8.000	500	1.153	100	5.060	<b>14.813</b>
Grecia	4.000	500	2.840	490	11.020	<b>18.850</b>
Italia	6.000	–	1.500	115	1.898	<b>9.513</b>
Países Bajos	1.850	–	661	113	6.000	<b>8.624</b>
Portugal	3.750	275	450	125	800	<b>5.400</b>
Escocia	1.000	378	1.335	228	0	<b>2.941</b>

<sup>3</sup> Informe ZERP sobre servicios notariales de la Universidad de Bremen para la UE, 2007.

Inglaterra	1.651	450	990	90	0	<b>3.181</b>
Irlanda	2.000	500	1.000	375	0	<b>3.875</b>
Dinamarca	4.147	1.020	1.013	787	0	<b>6.967</b>
Finlandia	3.125	600	77	65	4.000	<b>7.867</b>
Suecia	3.600	400	0	90	1.500	<b>5.590</b>
<b>Media</b>	<b>3.764</b>	<b>464</b>	<b>916</b>	<b>229</b>	<b>3.660</b>	<b>8.824</b>
<b>Hipoteca del 70 por 100</b>						
Alemania	4.000	–	738	455	3.500	<b>8.693</b>
Austria	6.000	–	1.400	1.840	3.500	<b>12.740</b>
Bélgica	3.000	–	1.987	505	12.270	<b>17.762</b>
España	6.000	91	891	242	8.190	<b>15.414</b>
Francia	8.000	500	1.423	135	5.060	<b>15.118</b>
Grecia	4.000	500	3.190	1.043	11.020	<b>19.753</b>
Italia	6.000	–	2.319	139	2.016	<b>10.474</b>
Países Bajos	1.850	–	1.056	164	6.000	<b>9.070</b>
Portugal	3.750	193	510	220	1.220	<b>5.892</b>
Escocia	1.000	378	1.438	251	0	<b>3.067</b>
Inglaterra	1.651	618	1.060	90	0	<b>3.419</b>
Irlanda	2.000	500	1.000	375	0	<b>3.875</b>
Dinamarca	4.147	1.020	1.013	1.968	0	<b>8.148</b>
Finlandia	3.125	600	430	96	4.000	<b>8.251</b>
Suecia	3.600	400	0	118	2.900	<b>7.018</b>
<b>Media</b>	<b>3.764</b>	<b>420</b>	<b>1.147</b>	<b>397</b>	<b>3.926</b>	<b>9.506</b>

Fuente: ZERP, 2007.

TABLA 2  
**Transacción de 250.000 € sin hipoteca  
y con hipoteca del 70 por 100 de la transacción**

País	Agente Inmobiliario	Servicios Técnicos	Servicios Legales	Registrador de la propiedad	Impuestos	Total
<b>Sin hipoteca</b>						
Alemania	10.000	–	1.140	648	8.750	<b>20.538</b>
Austria	15.000	–	1.900	2.500	8.750	<b>28.150</b>

Bélgica	7.500	-	2.448	825	28.750	<b>39.523</b>
España	15.000	-	663	181	17.500	<b>33.344</b>
Francia	17.500	500	2.391	250	12.650	<b>33.291</b>
Grecia	10.000	500	6.140	1.200	28.000	<b>45.840</b>
Italia	15.000	-	1.950	115	4.148	<b>21.213</b>
Países Bajos	4.625	-	693	113	15.000	<b>20.431</b>
Portugal	9.375	275	521	125	2.000	<b>12.296</b>
Escocia	2.500	600	1.631	554	2.506	<b>7.791</b>
Inglaterra	3.579	525	1.170	225	2.520	<b>8.019</b>
Irlanda	2.000	500	2.000	375	10.000	<b>14.875</b>
Dinamarca	7.747	1.020	1.013	1.687	0	<b>11.467</b>
Finlandia	7.813	600	77	65	10.000	<b>18.555</b>
Suecia	7.800	400	0	90	3.750	<b>12.040</b>
<b>Media</b>	<b>8.442</b>	<b>500</b>	<b>1.458</b>	<b>459</b>	<b>9.937</b>	<b>20.571</b>
<i>Hipoteca del 70 por 100</i>						
Alemania	10.000	-	1.459	950	8.750	<b>21.159</b>
Austria	15.000	-	1.900	4.600	8.750	<b>30.250</b>
Bélgica	7.500	-	3.081	1.140	30.675	<b>42.396</b>
España	15.000	141	1.194	301	20.475	<b>37.112</b>
Francia	17.500	500	2.949	338	12.650	<b>33.936</b>
Grecia	10.000	500	6.490	2.565	28.000	<b>47.555</b>
Italia	15.000	-	3.245	139	4.266	<b>22.650</b>
Países Bajos	4.625	-	1.153	164	15.000	<b>20.942</b>
Portugal	9.375	193	616	220	3.050	<b>13.453</b>
Escocia	2.500	600	1.735	577	2.506	<b>7.918</b>
Inglaterra	3.579	683	1.345	225	2.520	<b>8.352</b>
Irlanda	2.000	640	2.000	375	10.000	<b>15.015</b>
Dinamarca	7.747	1.020	1.013	4.443	0	<b>14.223</b>
Finlandia	7.813	600	430	96	10.000	<b>18.938</b>
Suecia	7.800	400	0	118	7.250	<b>15.568</b>
<b>Media</b>	<b>8.442</b>	<b>464</b>	<b>1.789</b>	<b>827</b>	<b>10.593</b>	<b>21.953</b>

Fuente: ZERP et al., 2007.

Se observa cómo para este tipo de transacción, el coste total en aquellos países donde opera el sistema anglosajón es claramente inferior que en aquellos países donde existe un sistema latino. El resultado se explica en gran medida por el hecho de que en los primeros no existen impuestos, al contrario que en los segundos, además de los elevados costes del agente inmobiliario. Salvo en el caso de Austria, el coste del registro de la propiedad es en media similar en todos los países considerados.

En cuanto a los servicios legales las diferencias entre países son notables, independientemente del sistema notarial considerado. Grecia es con diferencia el país más caro, mientras que Alemania, España, Países Bajos y Portugal entre los países con sistema latino e Inglaterra entre los países del sistema anglosajón están por debajo de la media. La cuantía de la hipoteca también es un factor relevante ya que eleva los costes de los servicios legales, salvo en Suecia.

Los costes asociados con los gastos de notaría están fijados por el Real Decreto 1426/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los notarios. Ha habido varias modificaciones, las más importantes, tal y como explicamos en la siguiente sección, son las del Real Decreto-ley 6/1999 sobre Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia y la del Real Decreto-ley 6/2000, de Medidas Urgentes de Intensificación de la competencia en mercados de Bienes y Servicios. En la Tabla 3 se incluyen los costes de tres transacciones (100.000 €, 250.000 € y 500.000 €) cuando no hay hipoteca, hipoteca del 100 por 100 del valor de la transacción e hipoteca del 70 por 100 del valor de la transacción. Los gastos de notaría incluyen todos los servicios que habitualmente son proporcionados por el notario.

TABLA3

**Transacciones de 100.000 €, 250.000 € y 500.000 € sin hipoteca y con hipoteca del 100 por 100 y del 70 por 100 de la transacción**

<i>Acto</i>	<i>Valor</i>	<i>Agente Inmobiliario</i>	<i>Servicios Técnicos</i>	<i>Servicios Legales</i>	<i>Registrador de la propiedad</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Total</i>
Venta	100.000	6.000	0	479	129	7.000	<b>13.608</b>
100 % Hipoteca <sup>1</sup>	100.000	0	130	589	161	1.700	<b>2.580</b>
70 % Hipoteca <sup>1</sup>	70.000	0	91	412	113	1.190	<b>1.806</b>
Venta	250.000	15000	0	663	181	17.500	<b>33.344</b>
100 % Hipoteca <sup>1</sup>	250.000	0	202	759	172	4.250	<b>5.383</b>

70 % Hipoteca <sup>1</sup>	175.000	0	141	528	129	2.975	<b>3.773</b>
Venta	500.000	30.000	0	763	233	35.000	<b>65.996</b>
100 % Hipoteca <sup>1</sup>	500.000	0	313	859	216	8.500	<b>9.888</b>
70 % Hipoteca <sup>1</sup>	350.000	0	219	601	151	5.950	<b>6.922</b>

Costes de transacción (€) para el año 2001 en el caso de que se solicite un hipoteca por la cuantía total del valor de la transacción.

Fuente: ZERP *et al.*, 2007.

<sup>1</sup> Costes adicionales a sumar a los de la venta.

Observamos cómo en todos los actos de venta considerados y para cualquier valor de la misma, el porcentaje más importante del coste total corresponde a impuestos, llegando hasta el 86 por 100 del mismo para una venta por valor de 500.000 euros sin agente inmobiliario. En el caso de haber intermediación de un agente inmobiliario, entre ambos conceptos se supera ampliamente el 90 por 100 del coste total.

Sin embargo, para evaluar el sistema latino de notariado frente a sistemas alternativos como el anglosajón sería preciso no sólo tener en cuenta todas las actividades notariales, sino también su impacto en todo el sistema judicial. El análisis empírico de los costes de cada sistema es por ello de enorme complejidad y queda fuera del alcance de este estudio.

No obstante, y dado que los costes asociados al sistema latino de notariado dependen de la regulación específica bajo la que se ejerce la función notarial, si resulta posible analizar esta regulación y su incidencia en los costes.

En las Tablas 5 y 6 del Anexo 1 (construcción de índices de regulación) se recogen los indicadores del nivel de regulación en España en comparación con otros países comunitarios. El nivel de regulación es relativamente alto y, sin embargo, el coste de los servicios no es muy elevado en comparación con otros países europeos. Esta evidencia forma parte de la falta de correlación antes señalada entre el coste de los servicios de notariado y el grado de regulación existente.

Un elemento importante son las restricciones a la entrada. La entrada en la profesión mediante un sistema de oposición garantiza la calidad de los servicios, pero aun garantizando una alta calidad, el número de plazas afectadas es una variable de decisión regulatoria. Algunos estudios realizados para otros países han estudiado la cuestión de los elevados márgenes comerciales de los notarios. En NAHUIS *et al.* (2005)<sup>4</sup> se analizan los efectos de la entrada en la profesión notarial en los Países

<sup>4</sup> NAHUIS, NOAILLY, AOURAGH y VERBRUGGEN (2005).

Bajos y LEE (2006)<sup>5</sup> realiza un estudio similar para Alemania y concluye que el margen comercial de una notaría está en un rango entre 53 y 116 por 100 sobre el punto de referencia competitivo (el que se obtendría sin barreras a la entrada).

Un aumento de las plazas ofertadas no reduciría sustancialmente el precio de los servicios regulados (excepto en la aplicación de la reducción del 10 por 100 en el precio de estos servicios), pero sí tendría un impacto a la baja en los servicios no regulados que proporcionan los notarios de forma conjunta con los servicios de carácter público. Una reducción de precios de estos servicios implicaría una mejora para el excedente del consumidor, que se vería beneficiado por el aumento de la competencia en los servicios de tipo privado.

## II. METODOLOGÍA DEL TRABAJO Y POSIBLES JUSTIFICACIONES A LAS RESTRICCIONES

1. Partiendo de la situación y de los presupuestos expuestos en el apartado anterior, lo que pretende hacerse es centrarnos únicamente en nuestro modelo notarial, identificar todas las restricciones de los distintos tipos existentes en el ejercicio de la profesión, y concluir para cada una de ellas si están justificadas o no por contribuir o no a objetivos de interés general, o por generar otro tipo de ventajas competitivas que benefician al consumidor y que son de mayor intensidad que los perjuicios que la medida restrictiva en cuestión pudiera ocasionar a la competencia. En concreto, hemos clasificado todas las restricciones existentes en cuatro grupos diferenciados, siguiendo la sistematización que tradicionalmente se viene siguiendo en el estudio de las profesiones liberales<sup>6</sup>. El primero de ellos trata sobre la fijación de precios, en donde analizaremos la idoneidad o no de la normativa vigente al respecto. En el segundo las limitaciones que los notarios siguen teniendo a la hora de publicitar su actividad y en los medios de captación de clientela. El tercero se centrará en las restricciones en el acceso al ejercicio de la profesión<sup>7</sup>, analizando por ejemplo las titulaciones y los requisitos y pruebas adicionales exigidas, el requisito de la colegiación, el *numerus clausus* que restringe la oferta, las restricciones territoriales, las incompatibilidades para determinados supuestos, y las funciones que se atribuyen en exclusiva a los notarios vedando la posibilidad de que otros profesionales que pudieran tener

---

<sup>5</sup> G. S. LEE (2006).

<sup>6</sup> Es, por ejemplo, la clasificación seguida en el Informe de la Comisión Europea sobre la competencia en los servicios profesionales, 9 de febrero de 2004, COM (2004) 83 final, puntos 11 y siguientes.

<sup>7</sup> En este tipo de restricciones parece querer centrarse actualmente la CNC, por considerar que crea peligrosas «reservas de actividad», *Informe de la CNC sobre el sector de los servicios profesionales y Colegios Profesionales*, [www.cncompetencia.es](http://www.cncompetencia.es), 2008, puntos 20, 70 y 85.

la preparación adecuada puedan realizar esas actividades. Finalmente, en el cuarto grupo, se analizan las restricciones que rigen en torno a las posibilidades de estructurar jurídica y económicamente el negocio, como la referente a la colaboración entre notarios.

Con lo anterior no queremos decir que todas las restricciones que se van a examinar son consideradas perjudiciales para la competencia, sino que simplemente estudiaremos cada una de las encuadradas en cada grupo, para determinar si éstas se justifican por exigencias de servicio público o de otro tipo de eficiencia para la competencia. A este respecto, lo lógico es seguir los propios criterios legales, según los cuales, tanto en el ámbito comunitario desde el Reglamento CE 1/2003, como en el nacional desde la entrada en vigor de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia, serán lícitos, sin necesidad de autorización ni intervención administrativa o judicial previa alguna, los acuerdos, decisiones o prácticas concertadas «que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o a promover el progreso técnico o económico, siempre que permitan a los consumidores o usuarios participar equitativamente en esas ventajas, y no impongan restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos». En definitiva, que si un comportamiento restringe por un lado la competencia, pero por otro lado provoca también efectos procompetitivos de mayor intensidad que los anticompetitivos que además repercutan en el cliente, deberán declararse lícitos, siempre que sea proporcional a la eficiencia que aportan, esto es, que no pueda conseguirse por otra vía o con otra restricción menos perniciosa<sup>8</sup>. Esto es precisamente lo que analizaremos en el presente informe para cada restricción, ayudándonos lógicamente de datos económicos de distinta clase en los que se apreciarán los efectos que cada una ha podido tener en el mercado. Este análisis individual de todas y cada una de las restricciones atendiendo a la intensidad de las eficiencias y perjuicios que generan, así como a su proporcionalidad, es además la metodología que propugna el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como los representantes de algunas otras profesiones jurídicas implicadas<sup>9</sup>.

2. Podemos adelantar ya cuáles son los tipos de eficiencias para el consumidor que se suelen invocar como justificación de las restricciones

---

<sup>8</sup> Diversos estudios insisten en que la restricción debe ser proporcionada al objetivo del interés público que se persiga en cada caso. Por ejemplo, en la Introducción y en el Sumario del Informe de la Comisión Europea sobre la competencia en los servicios profesionales, 9 de febrero de 2004, COM (2004) 83 final; ARRUÑADA (2000), pp. 15 a 17.

<sup>9</sup> STJCE de 12 de diciembre de 1996 (Asunto C-3/95), apartado 31; STJCE de 21 de septiembre de 1999 (Asunto C-124/97), apartado 33; STJCE de 5 de diciembre de 2006 (Asuntos C-94/04 y C-202/04), apartados 61, 64, 69 y 70. A su vez, en esta perspectiva insistió el presidente del Comité de Competencia del Consejo de la Abogacía Europea en un Congreso sobre el tema, SCASELLATI (2002), pp. 1, 4 y 5.

en los mercados a estudiar, y debemos dar ya también una valoración previa sobre la intensidad y la oportunidad o no de las mismas. Suelen ser fundamentalmente dos. La primera es que la existencia de las restricciones contribuye a corregir las asimetrías en la información que concurren en este tipo de mercados y sirven así para garantizar una mínima calidad en el ejercicio de la profesión. La segunda es que la actividad jurídica tiene efectos sobre múltiples personas y afecta a muchos intereses, incluido el interés general en un buen funcionamiento de la Administración de Justicia que dé confianza y seguridad a los ciudadanos y la tutela de sus derechos. Así, los notarios desempeñan actividades de servicio público, y para que éstas se realicen de forma racional, eficiente y con una mínima calidad, son necesarias ciertas restricciones a la libre competencia<sup>10</sup>.

En cuanto a la primera eficiencia, los ciudadanos que contratan servicios jurídicos carecen de los conocimientos y de la información necesaria para poder evaluar la calidad del servicio que el notario le va a dar o que le ha prestado. De hecho, a diferencia de lo que sucede con otros servicios, ni siquiera *a posteriori* puede juzgar la labor del profesional. Cualquiera puede por ejemplo apreciar con más o menos criterio la calidad del trabajo de un albañil, de un arquitecto o de un peluquero tras finalizar la obra encargada, pero no sucede lo mismo con el trabajo de un notario. El ciudadano medio no tiene los elementos de juicio suficientes para saber si el notario ha obrado correctamente o no. En este sentido, algunas normas o decisiones que restringen la competencia, dicen tener como objetivo proteger al cliente garantizándole que pese a su desconocimiento, recibirá unos servicios de calidad.

Sin embargo, hay que poner en tela de juicio la intensidad de esta eficiencia e incluso para algunos supuestos el calificarla como eficiencia. En primer lugar, exigir una calidad muy alta para ciertos servicios (no todos) que no entrañan gran dificultad y que perfectamente podrían hacer personas de menos experiencia o titulación, no es una eficiencia competitiva sino más bien una desventaja. Por esta vía se elimina del mercado a competidores que no alcanzan la calidad exigida por el Colegio Profesional pero que sin embargo podrían prestar adecuadamente determinados servicios sencillos. Esto supone un aumento en los precios de esos servicios y consiguientemente que muchos ciudadanos no los contraten ni se protejan así de determinadas situaciones. En cambio, si el precio fuera más bajo a consecuencia de que en el mercado hubiera más prestadores de esos servicios, con menor cualificación pero con la suficiente preparación, los clientes podrían optar por acudir a sus servicios por considerar que por ese precio merece la

---

<sup>10</sup> Informe de la Comisión Europea sobre la competencia en los servicios profesionales, 9 de febrero de 2004, COM (2004) 83 final, pp. 3-4; Introducción y puntos 24 y ss.; ARRUÑADA (2000), pp. 3 a 12.



pena protegerse ante posibles riesgos. Y esto por no mencionar que existe una tendencia cuestionable en los Colegios Profesionales por elevar la calidad sólo hasta el punto de dificultar el acceso al mercado de nuevos profesionales, obviando, salvo en casos extremos, cualquier medida de control *a posteriori*<sup>11</sup>.

Pero incluso para aquellos actos u operaciones jurídicas complejas que requieren un superior nivel de preparación y en los que por tanto las medidas destinadas a garantizar una mínima calidad podrían calificarse como positivas, la restricción podrá ser considerada desproporcionada por ser la intensidad del beneficio que produce menor que el perjuicio ocasionado, al tratarse muchas veces de restricciones que cierran en exceso el mercado. De hecho, y como hemos dicho, además de producir una eficiencia aprovechable por el usuario, para considerar positiva una restricción es necesario que sea indispensable, y la exigencia de esta mínima calidad podría garantizarse de forma fácil e incluso menos costosa en ocasiones a través de otras vías. Por ejemplo a través de una serie de controles o inspecciones de un organismo administrativo independiente o de un sistema de acreditaciones<sup>12</sup>. En definitiva, las restricciones cada vez son menos necesarias para superar los problemas de las asimetrías de la información y la repercusión que éstas pueden tener en la calidad del servicio. A ello contribuye el propio funcionamiento del mercado, que es el que disuade al profesional de realizar prácticas de dudosa calidad, puesto que aunque a corto plazo eso pueda procurarle ciertos beneficios, a medio y largo plazo le acarreará pérdidas porque acabaría redundando en su prestigio<sup>13</sup>. Todo esto quiere decir que muy difícilmente la invocación de la calidad como efecto pro competitivo y ventajoso para el cliente pueda ser suficiente por sí sola para superar los efectos anticompetitivos de la restricción, y aún más el de la proporcionalidad o indispensabilidad.

3. Más positivamente debe valorarse el segundo tipo de eficiencias que suelen aludirse para justificar las restricciones que analizamos en este informe<sup>14</sup>, y que son en el caso de los notarios de mayor entidad que las de otras profesiones jurídicas. Su imparcialidad le otorga el importante papel de velar por el cumplimiento de la legalidad, la protección al consumidor, garantizar la seguridad jurídica reduciendo la litigiosidad y colaborar con Hacienda en la recaudación de impuestos. Son todas ellas funciones esenciales para el buen funcionamiento del sistema, hasta el

---

<sup>11</sup> Véanse, al respecto, las reflexiones de ARRUAÑA (1992), pp. 2 y 3; PATERSON, FINK y OGU (2003), p. 20.

<sup>12</sup> Informe de la Comisión Europea sobre la competencia en los servicios profesionales, 9 de febrero de 2004, COM (2004) 83 final, punto 55; ARRUAÑA (1992), p. 4.

<sup>13</sup> ARRUAÑA (2000), pp. 14 y 27.

<sup>14</sup> Sobre este efecto procompetitivo en las profesiones liberales en general, ARRUAÑA (2000), pp. 7 a 12.

punto que a diferencia de lo que sucede con otras profesiones jurídicas, los notarios tienen la condición de funcionarios, ya que en el desempeño de sus funciones prevalecen los intereses públicos a los particulares suyos. Esto hace que al evaluar las restricciones en ellos el peso de esta eficiencia será mayor que en otros casos, y que por ello deberán encontrarse efectos anticompetitivos de peso para contrarrestarlas. Esta cesión de funciones públicas en los Colegios de Notarios se debe fundamentalmente a que resulta económicamente más eficiente al Estado, y por tanto a todos los contribuyentes, delegar bajo determinados límites y ciertas cautelas el ejercicio de estas funciones de interés público a estas Corporaciones<sup>15</sup>.

En consonancia con todo lo anterior, las restricciones cuyo fin sea realmente la correcta consecución de los fines anteriormente mencionados, es bastante probable que generen efectos beneficiosos para la competencia de una intensidad mayor que los perjuicios que pudieran ocasionar. No obstante, deberá realizarse también el correspondiente análisis de proporcionalidad e indispensabilidad de la restricción, puesto que recuérdese, no es suficiente lo primero.

### III. POSIBLES ACTUACIONES CONTRA LAS RESTRICCIONES INJUSTIFICADAS

1. El análisis que en este informe se hace de cada una de las restricciones se ajusta estrictamente a los parámetros anteriormente expuestos, que se atienden exclusivamente al interés de la protección de la competencia como mecanismo que garantiza el libre y transparente funcionamiento del mercado y el interés de los consumidores. Pero es indudable que las Administraciones, a la hora de evaluar la situación de la competencia en el sector de los notarios, tendrán que tener en cuenta otra serie de factores que influyen en cualquier tipo de decisión que los poderes públicos podrían adoptar al respecto. El extinto Tribunal de Defensa de la Competencia, ya en su informe de 1992, cuando se introdujeron ciertas reformas liberalizadoras en la Ley de Colegios Profesionales, advirtió que cualquier tipo de reforma sobre la materia debía hacerse moderadamente y de forma pausada, si se quería finalmente tener algún éxito y que en estos mercados rigiera, aun con el paso del tiempo, el principio de libre competencia. Afirma concretamente que «éste es un caso típico en que lo mejor puede ser enemigo de lo bueno. La búsqueda del perfeccionismo dilataría la reforma en un caso en que los intereses y los grupos de presión son tan poderosos que el intento de hacer una reforma detallista podría desperdiciar el ánimo liberalizador». Efectivamente, los Colegios de Notarios constituyen un *lobby* con un poder importante que han conseguido en gran

---

<sup>15</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ (2004), p. 398.

medida gracias a estas restricciones y que desde luego no quieren perder. A ello hay que añadir que gran parte de la clase política proviene de profesiones jurídicas o de otras profesiones liberales con restricciones similares, lo cual hace que la capacidad de presión de los Colegios aumente al tratar con personas que han asimilado de forma natural esas restricciones.

Incluso hay que tener en cuenta, que más allá de la mayor o menor presión que los notarios puedan ejercer para oponerse a una reforma, la ejecución de una transformación abrupta del sistema alejada de la recomendable moderación podría tener efectos contrarios a los perseguidos. En concreto, se debe tener presente que el sistema remuneratorio de las profesiones liberales en general y de la de notarios en particular, se basa, además de en el cobro de los servicios prestados en sentido estricto, en la percepción de una cuantía para amortizar todas las inversiones que en el pasado el profesional ha tenido que realizar para su formación, y que además están repercutiendo en una mejor calidad en el ejercicio actual y futuro de su profesión. Así, al comienzo de la andadura profesional, lo que se gana por cada servicio en comparación con el esfuerzo y la inversión realizada en ellos no es mucho. Pero se acepta la situación porque se sabe que en un futuro por un servicio similar cobrará lo mismo y el esfuerzo será mucho menor por haber realizado previamente las debidas inversiones en conocimientos (cuasi-rentas). Una reforma radical que ignorara este dato y que pusiera por tanto en peligro inminente la permanencia de este sistema remuneratorio desincentivaría la inversión en formación.

En todo caso, las consideraciones anteriores no deben frenar la intervención de las Administraciones en este sector para ir consiguiendo poco a poco un mercado de notarios más eficiente y competitivo. Ahora bien, hay que partir de que a diferencia de lo que sucede en otras profesiones jurídicas, en el caso de los notarios no existen indicios que permitan concluir que a mayor regulación de la profesión menor productividad. Es más, existen dos estudios, uno de la Universidad de Bremen y otro del profesor Peter MURRAY, que evidencian que hay países en los que el ejercicio de la profesión notarial apenas está regulada y que sin embargo tienen costes superiores a los de otros países más regulados, como refleja por ejemplo la comparación entre el Reino Unido y España. Es por esto que no conviene apresurarse a desregular sin más el mercado notarial, sino más bien a analizar los efectos que cada norma produce para ver si hay alternativas más eficientes, reformando la norma, suprimiéndola o añadiendo nuevas. Es indiferente para lograr un mercado competitivo la cantidad de normas que puedan existir regulando la profesión de notario, ya que lo esencial es que el conjunto o combinación de todas ellas sea el más eficiente de los posibles teniendo en cuenta los distintos intereses en juego.