

Edición provisional

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»

En el asunto C-128/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania), mediante resolución de 17 de febrero de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de febrero de 2021, en el procedimiento entre

Lietuvos notarų rūmai,

M. S.,

S. Š,

D. V.,

V. P.,

J. P.,

D. L.-B.,

D. P.,

R. O. I.

y

Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba,

con intervención de:

Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija,

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), Presidente de Sala, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Primera, el Sr. Z. Csehi, Presidente de la Sala Décima, y los Sres. P. G. Xuereb y A. Kumin, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de septiembre de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Lietuvos notarų rūmai, M. S., S. Š, D. V., V. P., J. P., D. L.-B, D. P. y R. O. I., por los Sres. L. Butkevičius y V. Vadapalas, advokatai;
- en nombre del Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba, por la Sra. M. Dumbrytė-Ožiūnienė y el Sr. Š. Keserauskas, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno lituano, por los Sres. K. Dieninis y R. Dzikovič, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. F. Varrone, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. F. Jimeno Fernández e I. Rogalski y la Sra. A. Steiblytė, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de enero de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 101 TFUE, apartado 1.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, el Lietuvos notarų rūmai (Colegio Notarial de Lituania; en lo sucesivo, «Colegio Notarial») y M. S., S. Š, D. V., V. P., J. P., D. L.-B., D. P. y R. O. I., personas físicas que ejercen la profesión de notario en Lituania, y, por otro lado, el Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba (Consejo de la Competencia de la República de Lituania; en lo sucesivo, «Consejo de la Competencia»), en relación con la decisión de este de imponer una serie de multas al Colegio Notarial y a los notarios citados por infracción del Derecho lituano y de la Unión en materia de competencia.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 5 del 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), dispone:

«Las autoridades de competencia de los Estados miembros son competentes para aplicar los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] en asuntos concretos. A tal efecto, ya sea de oficio, ya previa denuncia de parte, podrán adoptar las decisiones siguientes:

[...]

- imposición de multas sancionadoras, de multas coercitivas o de cualquier otra sanción prevista por su Derecho nacional.

[...]»

- 4 El artículo 23 de este Reglamento establece, en sus apartados 2 y 4:

«2. Mediante decisión, la Comisión [Europea] podrá imponer multas a las empresas y asociaciones de empresas cuando, de forma deliberada o por negligencia:

a) infrinjan las disposiciones del artículo [101 TFUE] o del artículo [102 TFUE];

[...]

Por cada empresa o asociación de empresas que participen en la infracción, la multa no podrá superar el 10 % del volumen de negocios total realizado durante el ejercicio social anterior.

Cuando la infracción de una asociación esté relacionada con las actividades de sus miembros, la multa no podrá ser superior al 10 % del importe global del volumen de negocios total de cada uno de los miembros que opere en el mercado cuyas actividades se vean afectadas por la infracción de la asociación.

[...]

4. Cuando se imponga una multa a una asociación de empresas tomando en consideración el volumen de negocios de sus miembros y esta no sea solvente, la asociación estará obligada a recabar las contribuciones de sus miembros hasta cubrir el importe de la multa.

En caso de que no se aporten dichas contribuciones a la asociación dentro del plazo fijado por la Comisión, la Comisión podrá exigir el pago de la multa directamente a cualquiera de las empresas cuyos representantes sean miembros de los órganos de gobierno de que se trate dentro de la asociación de que se trate.

Una vez que la Comisión haya requerido el pago con arreglo a lo dispuesto en el segundo párrafo, podrá exigir el pago del saldo a cualquier miembro de la asociación que operase en el mercado en el que se hubiese producido la infracción cuando ello sea necesario para garantizar el pago íntegro de la multa.

No obstante, la Comisión no exigirá el pago contemplado en los párrafos segundo o tercero a las empresas que demuestren que no han aplicado la decisión de la asociación constitutiva de infracción y que o bien ignoraban su existencia o se distanciaron activamente de ella antes de que la Comisión iniciara la investigación del caso.

La responsabilidad financiera de cada empresa con respecto al pago de la multa no podrá ser superior al 10 % de su volumen de negocios total realizado en el ejercicio social anterior.»

Derecho lituano

Ley de Competencia

5 El artículo 5, apartado 1, de la Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Ley de Competencia de la República de Lituania), de 23 de marzo de 1999 (Žin., 1999, n.º 30-856), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de Competencia»), dispone:

«Están prohibidos y son nulos desde el momento de su celebración todos los acuerdos que tengan por objeto restringir la competencia o que la restrinjan o puedan restringirla, incluidos:

1) los acuerdos que establezcan (fijen) directa o indirectamente el precio de determinados bienes u otras condiciones de compra o venta;

[...]»

Ley del Notariado

6 El artículo 2, párrafo primero, de la Lietuvos Respublikos notariato įstatymas (Ley del Notariado de la República de Lituania), de 15 de septiembre de 1992 (Žin., 1992, n.º I-2882), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley del Notariado»), establece:

«Un notario es una persona autorizada por el Estado para ejercer las funciones previstas en esta Ley y dar fe de la legalidad de las transacciones y documentos en el marco de las relaciones jurídicas civiles. Un notario también puede actuar como mediador en el contexto de un litigio civil a efectos de su resolución.»

7 El artículo 6, párrafo primero, de esta Ley enuncia:

«El número de notarios, su sede y su jurisdicción territorial serán determinados por el Ministro de Justicia de la República de Lituania de acuerdo con la metodología establecida por él para evaluar las necesidades de servicios jurídicos prestados por los notarios a los residentes.»

8 A tenor del artículo 8 de dicha Ley:

«Los notarios de la República de Lituania componen el Colegio Notarial [...].

Todo notario es miembro del Colegio Notarial.

El Colegio Notarial es una persona jurídica.

El Estatuto del Colegio Notarial es adoptado por la Asamblea del Colegio Notarial y aprobado por el Ministro de Justicia de la República de Lituania.»

9 El artículo 9 de la misma Ley está redactado en los siguientes términos:

«Las principales misiones del Colegio Notarial son las siguientes:

- 1) coordinar las actividades de los notarios;
- 2) garantizar la mejora de la cualificación de los notarios;
- 3) proteger y representar los intereses de los notarios ante las autoridades públicas y administrativas;
- 4) redactar proyectos de actos normativos sobre asuntos relacionados con la profesión notarial y presentarlos al Ministro de Justicia de la República de Lituania;
- 5) unificar la práctica notarial;
- 6) supervisar el modo en que los notarios ejercen sus funciones y cumplen las exigencias de la deontología profesional;
- 7) garantizar la conservación y la utilización de los documentos producidos en el ejercicio de la actividad profesional notarial;
- 8) supervisar los períodos de formación de los notarios;
- 9) desempeñar las demás misiones previstas por otras leyes y por el Estatuto del Colegio Notarial.»

10 De conformidad con el artículo 10, punto 7, de la Ley del Notariado, el Colegio Notarial, en el desempeño de sus funciones, adoptará medidas para garantizar la uniformidad de la práctica notarial.

11 El artículo 11, párrafos segundo y tercero, de la referida Ley establece lo siguiente:

«El Ministro de Justicia de la República de Lituania aprobará los actos normativos a que se refiere la presente Ley, teniendo en cuenta el dictamen de la Junta Directiva del Colegio Notarial.

Si el Ministro de Justicia de la República de Lituania considera que las resoluciones o decisiones del Colegio Notarial no se ajustan a la legislación de la República de Lituania, podrá interponer un recurso ante el Vilniaus apygardos teismas (Tribunal Regional de Vilna) para la anulación de dichas resoluciones o decisiones. El recurso deberá interponerse en el plazo de un mes desde la fecha de recepción de la resolución o decisión objeto del recurso.»

12 Con arreglo al artículo 12 de la citada Ley, los notarios ejercen sus competencias sin influencia de los poderes públicos y de las autoridades presupuestarias y solo obedecen a la ley.

13 De acuerdo con el artículo 13 de la misma Ley, los notarios deben respetar las decisiones del Colegio Notarial en el marco de su actividad.

14 El artículo 19 de la Ley del Notariado dispone:

«El notario cobrará unos honorarios por la redacción de las escrituras notariales, por la redacción de los borradores de las transacciones y por la prestación de los servicios de asesoramiento y técnicos, cuyos importes (la tarificación) serán fijados por el Ministro de Justicia de la República de Lituania, teniendo en cuenta los criterios para la determinación de los importes (la tarificación) de los honorarios mencionados en el artículo 19¹ de la presente Ley y de acuerdo con el Ministro de Hacienda de la República de Lituania y el Colegio Notarial. El importe de los honorarios deberá garantizar al notario unos ingresos que le permitan ser económicamente independiente, garantizar a los clientes unas buenas condiciones de servicio, emplear personal con la cualificación necesaria y disponer de una oficina técnicamente bien equipada. [...]

En función de la situación económica del cliente, el notario podrá eximirle total o parcialmente del pago de los honorarios.

[...]»

15 El artículo 21, párrafo primero, de esta Ley establece que los notarios ejercerán sus actividades de forma autónoma y serán económicamente independientes.

16 A tenor del artículo 28, apartado 1, de la Ley del Notariado:

«Las actas notariales podrán ser redactadas por cualquier notario, salvo en materia de sucesión. El Ministro de Justicia de la República de Lituania determinará la competencia territorial de los notarios en estos casos.»

Estatuto del Colegio Notarial

17 El artículo 8, apartado 1, del Estatuto del Colegio Notarial de Lituania, aprobado por la Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas Nr. 1R-3 (Orden n.º 1R-3 del Ministro de Justicia de la República de Lituania), de 3 de enero de 2008 (Žin., 2008, n.º 6-222) (en lo sucesivo, «Estatuto del Colegio Notarial»), dispone lo siguiente:

«El Colegio Notarial, en el ejercicio de sus funciones, ejercerá las siguientes funciones:

[...]

6) adoptar medidas para uniformar la práctica notarial;

7) compendiar la práctica notarial y ofrecer asesoramiento a los notarios.»

[...]»

18 El artículo 10, punto 4, del Estatuto establece, en particular, que todo miembro del Colegio Notarial está vinculado por las decisiones de la Junta Directiva de dicho Colegio.

19 Con arreglo al artículo 18, apartado 1, del mencionado Estatuto:

«La Junta Directiva es un órgano colegiado de gobierno del Colegio Notarial. La Junta Directiva se compone de ocho miembros, que la Asamblea del Colegio Notarial nombra (elige) por tres años.»

20 El artículo 19 del referido Estatuto prevé:

- «1. [...] las asambleas de notarios de las demarcaciones de que se trate elegirán un candidato a miembro de la Junta Directiva [...]
2. Las elecciones de los candidatos a miembros de la Junta Directiva se celebran en las demarcaciones mediante votación pública o secreta. [...]
- [...]
4. Todo miembro de la Junta Directiva es responsable ante la asamblea de notarios de la demarcación territorial convocada que propuso su candidatura.
- [...]
6. El presidente y el vicepresidente son miembros de la Junta Directiva. El presidente dirigirá la Junta Directiva.»
- 21 En virtud del artículo 20, apartado 1, del Estatuto del Colegio Notarial, la Junta Directiva vela por el correcto desempeño de las funciones del Colegio Notarial.
- 22 El apartado 1 del artículo 23 del Estatuto establece que las decisiones de la Junta Directiva se adoptarán por mayoría simple en votación pública.
- 23 De conformidad con los artículos 26, apartado 3, y 28, apartado 3, del Estatuto del Colegio Notarial, el presidente y el vicepresidente del Colegio Notarial son elegidos por la Asamblea del Colegio Notarial.

Baremo provisional

- 24 El Ministro de Justicia de la República de Lituania aprobó, mediante la įsakymas Nr. 57 (Orden n.º 57) de 12 de septiembre de 1996 (Žin., 1996, n.º 87-2075), el baremo provisional de honorarios de los notarios por la realización de documentos notariales, la preparación de proyectos de contratos, asesoramiento y servicios técnicos (en lo sucesivo, «baremo provisional»). Este baremo prevé, en particular, franjas dentro de las cuales los notarios pueden fijar sus honorarios por la autenticación de una hipoteca sobre un bien inmueble, la autenticación de otras garantías, la autenticación de una servidumbre, de un usufructo, de un derecho de superficie y de un contrato que determine las condiciones de uso de determinados bienes, así como la autenticación de un contrato de permuta de un bien inmueble.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 25 Mediante la decisión n.º 2S-2(2018), de 26 de abril de 2018, el Consejo de la Competencia declaró que el Colegio Notarial y los notarios miembros de su Junta Directiva habían infringido el artículo 5, apartado 1, punto 1, de la Ley de Competencia y el artículo 101 TFUE, apartado 1, letra a), y les impuso una serie de multas.
- 26 En esta decisión, el Consejo de la Competencia señaló que, mediante decisiones de 30 de agosto de 2012, 23 de abril de 2015, 26 de mayo de 2016 y 26 de enero de 2017, la Junta Directiva del Colegio Notarial había adoptado normas destinadas a aclarar los métodos de cálculo de los honorarios que pueden exigir los notarios en concepto de:
- 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.
- 27 Estas decisiones (en lo sucesivo, «aclaraciones») fueron adoptadas por unanimidad por los miembros de la Junta Directiva que participaron en las reuniones y se publicaron en el sitio de Intranet del Colegio Notarial.
- 28 El Consejo de la Competencia consideró que, al adoptar las aclaraciones, los demandantes en el litigio principal habían establecido, en realidad, un mecanismo de cálculo del importe de los honorarios facturados por los notarios por las actividades contempladas en esas aclaraciones, que fijaba, en todos los casos, el importe de tales honorarios en la cuantía más elevada autorizada por el baremo provisional. Pues bien, según el Consejo de la Competencia, antes de la adopción de las aclaraciones, los notarios disponían de un margen de discrecionalidad a la hora de calcular esos honorarios y podían, en determinados casos, establecer honorarios inferiores a los fijados por las aclaraciones.
- 29 El Consejo de la Competencia concluyó que los demandantes en el litigio principal habían fijado indirectamente los importes de dichos honorarios. Consideró que, al adoptar las aclaraciones, el Colegio Notarial, actuando a través de su órgano de dirección, la Junta Directiva, y los miembros de este órgano habían celebrado un acuerdo que restringía la competencia, infringiendo el artículo 5, apartado 1, punto 1, de la Ley de Competencia y el artículo 101 TFUE, apartado 1, letra a). El Consejo de la Competencia determinó que el Colegio Notarial constituía una asociación de operadores económicos, a saber, los notarios, y que las aclaraciones debían calificarse de decisión de una asociación de empresas, en cuya adopción participaron los ocho notarios miembros de la Junta Directiva de este Colegio.
- 30 El Consejo de la Competencia también calificó las aclaraciones de acuerdo que tenía por objeto restringir la competencia entre los notarios, definió el mercado relevante como el mercado de los documentos notariales en Lituania y consideró que la infracción había durado desde el 30 de agosto de 2012 al menos hasta el 16 de noviembre de 2017. Añadió que el hecho de que el Ministro de Justicia de la República de Lituania hubiera tolerado las actuaciones de los demandantes en el litigio principal constituía una circunstancia atenuante y, en consecuencia, redujo las multas en un 5 %.
- 31 Los demandantes en el litigio principal interpusieron un recurso de anulación contra la decisión del Consejo de la Competencia mencionada en el apartado 25 de la presente sentencia ante el Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vilna, Lituania). Mediante sentencia de 19 de febrero de 2019, este órgano jurisdiccional estimó el recurso y anuló parcialmente la citada decisión.
- 32 El Consejo de la Competencia recurrió en casación esta sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente, el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania).
- 33 En apoyo de su recurso de casación, el Consejo de la Competencia alega que los notarios son operadores económicos y pueden competir por el precio, es decir, por el importe de sus honorarios, dentro de los límites fijados en el baremo provisional. Sostiene que los demandantes en el litigio principal no tienen derecho a unificar la práctica notarial de forma contraria al Derecho de la competencia y que no existe ninguna laguna en la normativa nacional. Según el Consejo de la Competencia, el artículo 101 TFUE es aplicable en el litigio principal, ya que las decisiones del Colegio Notarial se aplican en todo el territorio de Lituania, los honorarios de los notarios se aplican tanto a los usuarios lituanos como a los nacionales de otros Estados miembros que utilizan los servicios de los notarios en Lituania y los actos pueden ser redactados por un notario establecido en Lituania en el marco de relaciones transfronterizas entre operadores económicos.
- 34 Los demandantes en el litigio principal alegan que un notario es esencialmente un operador de funciones públicas, un agente o un representante público. Consideran que los notarios compiten por la calidad de sus servicios y no por el precio. Añaden que las aclaraciones tienen por objeto dar efecto a las competencias del Colegio Notarial en materia de unificación de la práctica notarial y de asesoramiento a los notarios, previstas en el artículo 9, punto 5, de la Ley del Notariado y en el artículo 8, apartado 1, puntos 6 y 7, del Estatuto del Colegio Notarial, y que también persiguen colmar una

laguna de la legislación nacional, salvaguardar los intereses de los consumidores, garantizar los principios de igualdad de trato y proporcionalidad y proteger a los notarios de una responsabilidad civil injustificada. Aducen que el Ministro de Justicia de la República de Lituania tenía conocimiento de las aclaraciones, pero no interpuso ningún recurso judicial para solicitar su anulación, ni tomó la iniciativa de modificar el baremo provisional. Los demandantes en el litigio principal sostienen asimismo que el Tratado FUE no es aplicable en el presente asunto, debido a que en la Unión Europea no existe un mercado común de servicios notariales.

- 35 El órgano jurisdiccional remitente señala que el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado sobre si unas funciones notariales como las encomendadas a los notarios lituanos constituyen una actividad económica en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, y si esos notarios constituyen empresas en el sentido de dicha disposición.
- 36 El referido órgano jurisdiccional alberga dudas acerca de si la competencia conferida al Colegio Notarial de unificar la práctica notarial cumple el criterio, enunciado en el apartado 68 de la sentencia de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros (C-309/99, EU:C:2002:98), consistente en que «un Estado miembro [...] se preocupe [...] por conservar su facultad de decisión en última instancia», o el criterio, mencionado en el apartado 46 de la sentencia de 23 de noviembre de 2017, CHEZ Elektro Bulgaria y FrontEx International (C-427/16 y C-428/16, EU:C:2017:890), según el cual «deben concurrir el control efectivo y la facultad de decisión en último término por parte del Estado».
- 37 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que el Ministro de Justicia de la República de Lituania está facultado para solicitar en vía judicial la anulación de una decisión eventualmente ilegal del Colegio Notarial y también puede completar el baremo provisional para indicar el modo en que debe calcularse la remuneración de los notarios por las actividades a que se refieren las aclaraciones.
- 38 El órgano jurisdiccional remitente pregunta asimismo si las aclaraciones deben considerarse decisiones de una asociación de empresas a los efectos del artículo 101 TFUE, apartado 1, y si esta disposición debe interpretarse en el sentido de que dichas aclaraciones tienen por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia en el mercado interior.
- 39 En la medida en que los demandantes en el litigio principal alegan que las aclaraciones persiguen una serie de objetivos que, a juicio de estos, justifican su adopción, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide si, a la luz de los criterios enunciados en el apartado 97 de la sentencia de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros (C-309/99, EU:C:2002:98), dichos objetivos pueden considerarse legítimos y, en caso afirmativo, si las restricciones establecidas en las aclaraciones van más allá de lo necesario para alcanzar tales objetivos.
- 40 También se plantea la cuestión de si el artículo 101 TFUE debe interpretarse en el sentido de que los notarios miembros de la Junta Directiva pueden ser considerados miembros de la asociación que ha infringido el artículo 101 TFUE y si se les pueden imponer multas por su participación en dicha infracción.
- 41 En estas circunstancias, el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 101 TFUE, apartado 1, en el sentido de que los notarios de la República de Lituania, cuando llevan a cabo los actos notariales a los que se refieren [las aclaraciones], son empresas en el sentido [de esa disposición]?
 - 2) ¿Debe interpretarse el artículo 101 TFUE, apartado 1, en el sentido de que [las aclaraciones] constituyen una decisión de una asociación en el sentido de dicha disposición?
 - 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿tienen por objeto o como efecto [las citadas aclaraciones] impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior a los efectos del artículo 101 TFUE, apartado 1?

- 4) Al resolver sobre una posible infracción del artículo 101 TFUE, apartado 1, ¿deben examinarse [las aclaraciones] con arreglo a los criterios establecidos en el apartado 97 de la sentencia [de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros (C-309/99, EU:C:2002:98)]?
- 5) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión, ¿constituyen los objetivos invocados por los demandantes [en el litigio principal], es decir, los objetivos de uniformizar la práctica notarial, colmar una laguna normativa, proteger los intereses de los consumidores, salvaguardar los principios de igualdad de trato para los consumidores y de proporcionalidad, y proteger a los notarios frente a los riesgos derivados de acciones de responsabilidad civil, objetivos legítimos a la luz de los cuales deben examinarse tales [aclaraciones] con arreglo a los criterios establecidos en el apartado 97 de la sentencia [de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros (C-309/99, EU:C:2002:98)]?
- 6) En caso de respuesta afirmativa a la quinta cuestión, ¿van las restricciones impuestas en [las aclaraciones] más allá de lo necesario para garantizar la consecución de tales objetivos legítimos?
- 7) ¿Debe interpretarse el artículo 101 TFUE en el sentido de que puede considerarse que los notarios pertenecientes [a la Junta Directiva] han infringido dicho artículo y pueden ser sancionados con multas por haber participado en la adopción de las aclaraciones descritas en el presente asunto mientras ejercían al mismo tiempo su actividad como notarios?»

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

- 42 Los demandantes en el litigio principal alegan que la petición de decisión prejudicial es inadmisibile debido a que el artículo 101 TFUE, cuya interpretación se solicita mediante dicha petición, no es aplicable al litigio principal y a que, por consiguiente, las cuestiones planteadas se refieren únicamente a la aplicación del Derecho lituano a una situación puramente interna.
- 43 A este respecto, procede señalar que la cuestión de la aplicabilidad del artículo 101 TFUE al litigio principal se refiere al fondo de las cuestiones prejudiciales planteadas y no a su admisibilidad, de modo que las alegaciones de los demandantes en el litigio principal mencionadas en el apartado anterior deben examinarse en el marco del examen del fondo de dichas cuestiones (véase, en ese sentido, la sentencia de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, apartado 30).
- 44 Por consiguiente, la petición de decisión prejudicial es admisible.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 45 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 101 TFUE debe interpretarse en el sentido de que los notarios establecidos en un Estado miembro deben considerarse «empresas», en el sentido de esa disposición, cuando ejercen, en determinadas situaciones, actividades de aprobación de transacciones hipotecarias, aposición de cláusulas ejecutivas, realización de documentos notariales, elaboración de proyectos de transacciones, asesoramiento, prestación de servicios técnicos y validación de contratos de permuta.
- 46 Con arreglo al artículo 101 TFUE, apartado 1, serán incompatibles con el mercado interior y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior.
- 47 Con carácter preliminar, procede señalar que los demandantes en el litigio principal alegan que esta disposición no es aplicable al litigio principal, ya que las aclaraciones no pueden afectar al comercio entre Estados miembros en el sentido de dicha disposición. Sostienen que, debido a la naturaleza de los documentos notariales y a la normativa nacional de cada Estado miembro, los notarios no pueden

redactar documentos notariales en el territorio de Estados miembros distintos de aquel en el que están establecidos, por lo que no existe un mercado común de servicios notariales que pudiera verse afectado por las aclaraciones.

- 48 A este respecto, es jurisprudencia reiterada que, para que una decisión, un acuerdo o una práctica puedan afectar al comercio entre los Estados miembros, debe poderse presumir con un grado de probabilidad suficiente, con arreglo a una serie de elementos objetivos de hecho o de Derecho, que ejercen una influencia directa o indirecta, actual o potencial, en las corrientes de intercambios entre los Estados miembros, de tal modo que haga temer que podrían obstaculizar la realización de un mercado único entre los Estados miembros. Es necesario, además, que tal influencia no sea insignificante (sentencias de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, apartado 65 y jurisprudencia citada, y de 29 de junio de 2023, *Super Bock Bebidas*, C-211/22, EU:C:2023:529, apartado 62 y jurisprudencia citada).
- 49 De este modo, la incidencia sobre los intercambios entre Estados miembros es, en general, el resultado de una combinación de diversos factores que, considerados aisladamente, no serían necesariamente decisivos. Para verificar si una práctica colusoria afecta sensiblemente al comercio entre los Estados miembros, es preciso examinarla dentro de su contexto económico y jurídico (sentencia de 24 de septiembre de 2009, *Erste Group Bank y otros/Comisión*, C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P y C-137/07 P, EU:C:2009:576, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 50 Según jurisprudencia igualmente reiterada, una práctica colusoria que se extienda a todo el territorio de un Estado miembro, por su propia naturaleza, tiene por efecto consolidar compartimentaciones de carácter nacional, que obstaculizan de este modo la interpenetración económica perseguida por el Tratado FUE (sentencias de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros*, C-309/99, EU:C:2002:98, apartado 95 y jurisprudencia citada, y de 16 de julio de 2015, *ING Pensii*, C-172/14, EU:C:2015:484, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 51 Por otra parte, el concepto de «comercio entre los Estados miembros», en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, no se limita a los intercambios transfronterizos de bienes y servicios, sino que tiene un alcance más amplio, que abarca cualquier actividad económica transfronteriza, incluido el establecimiento (véase, en ese sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, EU:C:2001:577, apartado 49).
- 52 En el caso de autos, consta que el ámbito de aplicación de las aclaraciones se extiende a todo el territorio de la República de Lituania, en la medida en que, al ser decisiones del Colegio Notarial, vinculan a todos los notarios establecidos en dicho Estado miembro, en virtud del artículo 13 de la Ley del Notariado y del artículo 10, punto 4, del Estatuto del Colegio Notarial.
- 53 Aunque un notario no podría, en principio, prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que está establecido, no es menos cierto que, por una parte, la profesión de notario está, en principio, sujeta a la libertad de establecimiento (véase, en ese sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2015, *Comisión/Letonia*, C-151/14, EU:C:2015:577, apartado 48). Pues bien, unas normas como las aclaraciones, que se refieren a un aspecto fundamental del ejercicio de dicha profesión en el Estado miembro de que se trata, pueden, en principio, influir significativamente en la elección de los nacionales de otros Estados miembros de establecerse en ese primer Estado miembro para ejercer tal profesión. Por otra parte, como ha señalado, en esencia, el Abogado General en el punto 52 de sus conclusiones, los nacionales de Estados miembros distintos de la República de Lituania pueden utilizar los servicios de notarios establecidos en este último Estado miembro.
- 54 En estas circunstancias, las aclaraciones, si se calificaran de acuerdos entre empresas o de decisiones de asociaciones de empresas en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, podrían afectar al comercio entre los Estados miembros, en el sentido de dicha disposición.
- 55 Una vez aclarado esto, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, en el contexto del Derecho de la competencia, el concepto de «empresa», a que se refiere esa disposición, comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación (sentencias de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros*, C-309/99,

EU:C:2002:98, apartado 46 y jurisprudencia citada, y de 28 de febrero de 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, apartado 35).

56 También es jurisprudencia reiterada que constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado (sentencias de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, C-309/99, EU:C:2002:98, apartado 47 y jurisprudencia citada, y de 28 de febrero de 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, apartado 36).

57 Pues bien, por lo que respecta a los notarios, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, en la medida en que ejercen una profesión liberal que implica, como actividad principal, la prestación de varios servicios distintos a cambio de una retribución, ejercen, en principio, una actividad económica (véanse, en ese sentido, las sentencias de 26 de marzo de 1987, Comisión/Países Bajos, 235/85, EU:C:1987:161, apartado 9, y de 1 de febrero de 2017, Comisión/Hungría, C-392/15, EU:C:2017:73, apartados 98 a 101).

58 Por otra parte, la complejidad y el carácter técnico de los servicios prestados y el hecho de que el ejercicio de la profesión esté regulado no pueden poner en entredicho esta apreciación (véanse, por analogía, las sentencias de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, C-309/99, EU:C:2002:98, apartado 49 y jurisprudencia citada, y de 28 de febrero de 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, apartado 38).

59 En el litigio principal, de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que los notarios establecidos en Lituania ejercen sus actividades en el marco de una profesión liberal y no como funcionarios públicos. En efecto, el artículo 19 de la Ley del Notariado establece que los notarios perciben honorarios por la realización de los documentos notariales, la elaboración de proyectos de transacciones, el asesoramiento y los servicios técnicos. Por su parte, el artículo 12 de esa Ley establece que los notarios ejercen sus competencias sin influencia de las autoridades públicas y presupuestarias, y solo están sujetos al imperio de la ley. Por último, en virtud del artículo 21 de la citada Ley, el notario ejerce sus funciones de forma autónoma y es económicamente independiente.

60 Sin embargo, los demandantes en el litigio principal y el Gobierno lituano sostienen, en esencia, que los notarios lituanos no ejercen una actividad económica, ya que participan en el desempeño de funciones públicas.

61 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, las actividades que se vinculan al ejercicio de prerrogativas de poder público no tienen un carácter económico, que justifique la aplicación de las normas sobre competencia del Tratado FUE (sentencias de 12 de julio de 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, EU:C:2012:449, apartado 36 y jurisprudencia citada, y de 6 de mayo de 2021, Analisi G. Caracciolo, C-142/20, EU:C:2021:368, apartado 56).

62 Sentado lo anterior, el hecho de que una entidad disponga, para el ejercicio de una parte de sus actividades, de prerrogativas de poder público no impide, por sí solo, calificarla de empresa, en el sentido del Derecho de la competencia, por lo que respecta a sus actividades que presentan un carácter económico, siempre que tales actividades puedan disociarse del ejercicio de sus prerrogativas de poder público (véanse, en ese sentido, las sentencias de 12 de julio de 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, EU:C:2012:449, apartados 37 y 38 y jurisprudencia citada, y de 24 de marzo de 2022, GVN/Comisión, C-666/20 P, EU:C:2022:225, apartado 71).

63 En el caso de autos, sin perjuicio de la comprobación por el órgano jurisdiccional remitente, las actividades notariales mencionadas en las aclaraciones, que consisten en la aprobación de transacciones hipotecarias, la aposición de cláusulas ejecutivas, la realización de documentos notariales, la elaboración de proyectos de transacciones, el asesoramiento, la prestación de servicios técnicos y la validación de contratos de permuta, en determinadas situaciones, no parecen estar relacionadas con el ejercicio de prerrogativas de un poder público.

64 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha determinado, en esencia, que la función notarial de autenticación de documentos que reflejan compromisos unilaterales o los acuerdos que las partes han suscrito libremente no está directa y específicamente relacionada con el ejercicio del poder público (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de febrero de 2017, Comisión/Hungría, C-392/15,

EU:C:2017:73, apartados 119 y 120 y jurisprudencia citada), como tampoco lo están la constitución de hipotecas (sentencia de 24 de mayo de 2011, Comisión/Francia, C-50/08, EU:C:2011:335, apartado 97), la mera aposición de la fórmula ejecutiva (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de febrero de 2017, Comisión/Hungría, C-392/15, EU:C:2017:73, apartados 125 a 127) y la elaboración de proyectos de transacciones, el asesoramiento y la prestación por los notarios de servicios técnicos (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de diciembre de 2011, Comisión/Países Bajos, C-157/09, EU:C:2011:794, apartado 72 y jurisprudencia citada).

65 Además, de la información facilitada al Tribunal de Justicia no se desprende que las actividades notariales a las que se refieren las aclaraciones estén indisolublemente ligadas a otras actividades que impliquen el ejercicio de prerrogativas de poder público.

66 Por otro lado, como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, los notarios establecidos en Lituania, dentro de los límites de sus respectivas competencias territoriales, ejercen gran parte de sus actividades en condiciones de competencia, ya que el artículo 28, párrafo primero, de la Ley del Notariado establece a este respecto que los documentos notariales pueden ser realizados por cualquier notario, salvo en materia de sucesión. Pues bien, esa circunstancia no es propia del ejercicio del poder público (véase, en ese sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2015, Comisión/Letonia, C-151/14, EU:C:2015:577, apartado 74).

67 De ello se desprende que los notarios establecidos en el territorio de un Estado miembro deben considerarse «empresas», en el sentido del artículo 101 TFUE, cuando ejercen actividades como las mencionadas en las aclaraciones.

68 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 101 TFUE debe interpretarse en el sentido de que los notarios establecidos en un Estado miembro deben considerarse «empresas», en el sentido de esa disposición, cuando ejercen, en determinadas situaciones, actividades de aprobación de transacciones hipotecarias, aposición de cláusulas ejecutivas, realización de documentos notariales, elaboración de proyectos de transacciones, asesoramiento, prestación de servicios técnicos y validación de contratos de permuta, en la medida en que esas actividades no se vinculan al ejercicio de prerrogativas de poder público.

Segunda cuestión prejudicial

69 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 101 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que las normas que unifican la forma en que los notarios de un Estado miembro calculan los honorarios percibidos por el ejercicio de algunas de sus actividades, adoptadas por una organización profesional como el Colegio Notarial, deben considerarse decisiones de una asociación de empresas en el sentido de dicha disposición.

70 A este respecto, es preciso verificar, en primer lugar, si, cuando adopta normas como las controvertidas en el litigio principal, una organización profesional debe considerarse una asociación de empresas o, al contrario, una autoridad pública debido a que su actividad se vincula al ejercicio de prerrogativas del poder público (véanse, en ese sentido, las sentencias de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, C-309/99, EU:C:2002:98, apartados 56 y 57, y de 18 de julio de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, apartado 42).

71 El Tribunal de Justicia ha declarado que una organización profesional que, si bien dispone de facultades reglamentarias, no ejerce prerrogativas típicas del poder público, sino que actúa como órgano regulador de una profesión cuyo ejercicio constituye, por lo demás, una actividad económica, no puede sustraerse a la aplicación de las normas sobre competencia (véanse, en ese sentido, las sentencias de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, C-309/99, EU:C:2002:98, apartados 58 y 59, y de 18 de julio de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, apartado 44).

72 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que otros elementos, relativos en particular a la composición de los órganos directivos de la organización profesional de que se trate, a su modo de funcionamiento, a sus relaciones con las autoridades públicas y al marco de sus competencias reglamentarias o de toma de decisiones, son pertinentes para determinar si tal organización debe considerarse una asociación de empresas en el sentido del artículo 101 TFUE o una autoridad pública.

- 73 Así, el Tribunal de Justicia ha calificado a determinadas organizaciones profesionales de «asociaciones de empresas» teniendo en cuenta, en particular, que los órganos rectores de dichas organizaciones estaban compuestos exclusivamente por miembros de la profesión elegidos por sus pares, sin que las autoridades nacionales pudieran intervenir en dicha designación (véanse, en ese sentido, las sentencias de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros*, C-309/99, EU:C:2002:98, apartado 61, y de 18 de julio de 2013, *Consiglio Nazionale dei Geologi*, C-136/12, EU:C:2013:489, apartado 43).
- 74 El Tribunal de Justicia también ha tenido en cuenta el hecho de que el Estado no intervenía decisivamente en la toma de decisiones de estos organismos (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de septiembre de 2014, *API y otros*, C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 y C-208/13, EU:C:2014:2147, apartados 33 y 41).
- 75 Del mismo modo, el Tribunal de Justicia ha tomado en consideración el hecho de que la facultad reglamentaria o de decisión conferida a la organización o entidad en cuestión no iba acompañada de condiciones o criterios de interés público general que debiera observar al adoptar sus actos y que dicha organización o entidad no actuaba sujeta al control efectivo y a la facultad de decisión última del Estado (véanse, en ese sentido, las sentencias de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros*, C-309/99, EU:C:2002:98, apartados 62 y 68; de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, apartados 49, 54 y 55, y de 23 de noviembre de 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria y FrontEx International*, C-427/16 y C-428/16, EU:C:2017:890, apartado 49).
- 76 En el litigio principal, de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que, de conformidad con el artículo 8 de la Ley del Notariado, todos los notarios de Lituania son miembros del Colegio Notarial. Las principales tareas de dicho Colegio, previstas en el artículo 9 de esa Ley, incluyen, en particular, la coordinación de las actividades de los notarios, la mejora de su cualificación, la protección y representación de sus intereses ante las autoridades públicas y administrativas, la unificación de la práctica notarial y la supervisión del modo en que los notarios ejercen sus funciones y cumplen las exigencias de la deontología profesional.
- 77 Por otra parte, de conformidad con los artículos 18 y 19 del Estatuto del Colegio Notarial, la Junta Directiva, órgano colegiado de dirección de este Colegio, está compuesta por ocho miembros, nombrados por la Asamblea de dicho Colegio entre los candidatos elegidos por las asambleas de notarios, y las decisiones de este órgano se adoptan, de conformidad con el artículo 23 de dicho Estatuto, por mayoría simple mediante votación pública.
- 78 Por último, en el supuesto de que el Ministro de Justicia de la República de Lituania considere que las decisiones del Colegio Notarial no son conformes con la legislación de la República de Lituania, puede, sobre la base del artículo 11 de la Ley del Notariado, solicitar su anulación al *Vilniaus apygardos teismas* (Tribunal Regional de Vilna).
- 79 Así pues, de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que el Colegio Notarial presenta las características de una organización de regulación de la profesión de notario en Lituania y que su órgano de gobierno, la Junta Directiva, se compone exclusivamente de miembros de dicha profesión que son elegidos únicamente por sus pares, sin que el Estado lituano parezca intervenir en la designación de dichos miembros ni en la adopción de las decisiones de la Junta Directiva.
- 80 Además, el órgano jurisdiccional remitente no ha mencionado ninguna disposición que defina con suficiente precisión condiciones o criterios que garanticen que el Colegio Notarial y su Junta Directiva actúan efectivamente teniendo debidamente en cuenta el interés público general en el ejercicio de su facultad de decisión.
- 81 Además, el mero hecho de que los órganos jurisdiccionales lituanos puedan controlar la legalidad de las resoluciones del Colegio Notarial no implica que este esté sujeto al control efectivo del Estado (véase, por analogía, la sentencia de 23 de noviembre de 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria y FrontEx International*, C-427/16 y C-428/16, EU:C:2017:890, apartados 48 y 49).
- 82 En estas circunstancias, una organización profesional como el Colegio Notarial debe considerarse una asociación de empresas en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, y no una autoridad pública.

- 83 Por lo que respecta, en segundo lugar, a si las aclaraciones constituyen una decisión de una asociación de empresas en el sentido del artículo 101 TFUE, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que dichas aclaraciones, que tienen por objeto unificar la forma en que los notarios calculan los honorarios percibidos por el ejercicio de algunas de sus actividades, son, como se ha recordado en el apartado 52 de la presente sentencia, obligatorias para los notarios en virtud del artículo 13 de la Ley del Notariado y del artículo 10, punto 4, del Estatuto del Colegio Notarial.
- 84 Pues bien, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que constituyen decisiones de asociaciones de empresas, en el sentido del artículo 101 TFUE, aquellas que reflejan la voluntad de los representantes de los miembros de una profesión con el objeto de que estos adopten un determinado comportamiento en el marco de su actividad económica (véase, en ese sentido, la sentencia de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, C-309/99, EU:C:2002:98, apartado 64).
- 85 Por lo demás, dado que se ha declarado que una recomendación de precio, cualquiera que sea su naturaleza jurídica exacta, puede considerarse una decisión en el sentido del artículo 101 TFUE (sentencia de 18 de julio de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, apartado 46, y jurisprudencia allí citada), la fijación del precio mediante un acto vinculante debe considerarse *a fortiori* una decisión de tal índole (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, apartado 47).
- 86 De ello se desprende que unas normas como las aclaraciones deben considerarse decisiones de una asociación de empresas en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1.
- 87 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 101 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que unas normas que unifican la forma en que los notarios de un Estado miembro calculan los honorarios percibidos por el ejercicio de algunas de sus actividades, adoptadas por una organización profesional como el Colegio Notarial de ese Estado miembro, constituyen decisiones de una asociación de empresas en el sentido de dicha disposición.

Cuestiones prejudiciales tercera a sexta

- 88 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera a sexta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide, en esencia, si el artículo 101 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que las decisiones de una asociación de empresas que unifican la forma en que los notarios calculan los honorarios percibidos por el ejercicio de algunas de sus actividades constituyen restricciones de la competencia prohibidas por el citado artículo.
- 89 Con carácter preliminar, debe señalarse que, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, el papel de este último se limita a la interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión sobre las cuales se le pregunta, en el presente asunto el artículo 101 TFUE, apartado 1. Por tanto, no corresponde al Tribunal de Justicia, sino al órgano jurisdiccional remitente, apreciar en definitiva si, habida cuenta de todos los datos pertinentes que caracterizan la situación del litigio principal y del contexto económico y jurídico en el que este se inscribe, el acuerdo de que se trata tiene por objeto o efecto restringir la competencia (sentencia de 18 de noviembre de 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 90 Sin embargo, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse en el marco de una remisión prejudicial, puede aportar, basándose en los autos que obran en su poder, precisiones destinadas a orientar al órgano jurisdiccional remitente en su interpretación para que este pueda resolver el litigio (sentencia de 18 de noviembre de 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 91 De entrada, procede recordar que, para incurrir en la prohibición establecida en el artículo 101 TFUE, apartado 1, una decisión de una asociación de empresas debe tener «por objeto o efecto» impedir, restringir o falsear apreciablemente la competencia dentro del mercado interior (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de noviembre de 2021, Visma Enterprise, C-306/20, EU:C:2021:935, apartado 54 y jurisprudencia citada).

- 92 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia a partir de la sentencia de 30 de junio de 1966, LTM (56/65, EU:C:1966:38), el carácter alternativo de esa condición, como indica la conjunción «o», hace necesario considerar en primer lugar el objeto mismo de la decisión de una asociación de empresas (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de noviembre de 2021, *Visma Enterprise*, C-306/20, EU:C:2021:935, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 93 En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que algunos tipos de coordinación entre empresas revelan un grado de nocividad para la competencia suficiente para ser calificados de «restricción por el objeto», de modo que es innecesario examinar sus efectos. Esa jurisprudencia atiende a la circunstancia de que determinadas formas de coordinación entre empresas pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego de la competencia (sentencia de 18 de noviembre de 2021, *Visma Enterprise*, C-306/20, EU:C:2021:935, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 94 De este modo, se ha determinado que algunos comportamientos colusorios, como los que llevan a la fijación horizontal de los precios, pueden considerarse hasta tal punto aptos para generar efectos negativos, en especial en los precios, la cantidad o la calidad de los productos o los servicios, que cabe estimar innecesaria la demostración de que tienen efectos concretos en el mercado a efectos de aplicar el artículo 101 TFUE, apartado 1. En efecto, la experiencia muestra que esos comportamientos dan lugar a reducciones de la producción y alzas de precios que conducen a una deficiente asignación de los recursos en perjuicio especialmente de los consumidores (sentencia de 2 de abril de 2020, *Budapest Bank* y otros, C-228/18, EU:C:2020:265, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 95 Pues bien, en el caso de autos, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que las aclaraciones establecen un mecanismo de cálculo del importe de los honorarios de los notarios que obliga a estos, para las actividades contempladas en tales aclaraciones, a aplicar el precio más elevado de la horquilla de precios prevista en el baremo provisional elaborado por el Ministro de Justicia de la República de Lituania. Por consiguiente, a reserva de la comprobación por el órgano jurisdiccional remitente, procede declarar que esas aclaraciones conducen precisamente a la fijación horizontal de los precios de los servicios de que se trata.
- 96 En estas circunstancias, debe considerarse que unas decisiones como las aclaraciones constituyen una restricción de la competencia «por el objeto» en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1.
- 97 Ciertamente, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que todo acuerdo entre empresas o toda decisión de una asociación de empresas que limite la libertad de acción de las empresas partes en ese acuerdo o sujetas al cumplimiento de esa decisión no está necesariamente comprendido en la prohibición establecida en el artículo 101 TFUE, apartado 1. En efecto, un examen del contexto económico y jurídico en el que se adoptan algunos de esos acuerdos y decisiones puede llevar a la conclusión, en primer término, de que están justificados por la persecución de uno o varios objetivos legítimos de interés general que no son, en sí mismos, contrarios a la competencia, en segundo término, de que los medios específicos utilizados para alcanzar esos objetivos son realmente necesarios a tal fin y, en tercer término, que, aunque se constate que dichos medios tienen el efecto inherente de restringir o falsear, al menos potencialmente, la competencia, dicho efecto inherente no va más allá de lo necesario, en particular eliminando toda competencia. Esta jurisprudencia puede aplicarse, en particular, a los acuerdos o decisiones que revistan la forma de normas adoptadas por una asociación, como una asociación profesional o una asociación deportiva, con el fin de perseguir determinados objetivos éticos o deontológicos y, de manera más general, de regular el ejercicio de una actividad profesional, si la asociación de que se trate demuestra que se cumplen los requisitos mencionados (sentencia de 21 de diciembre de 2023, *Royal Antwerp Football Club*, C-680/21, EU:C:2023:1010, apartado 113 y jurisprudencia citada).
- 98 Sin embargo, esta jurisprudencia no puede aplicarse en el caso de comportamientos que, lejos de limitarse a tener como «efecto» intrínseco restringir, siquiera potencialmente, la competencia limitando la libertad de acción de determinadas empresas, son tan perjudiciales para dicha competencia que justifican considerar que su propio «objeto» es impedir, restringir o falsearla. Así pues, solo si, tras examinar el comportamiento controvertido en un asunto determinado, resulta que ese comportamiento no tiene por objeto impedir, restringir o falsear la competencia, procede entonces determinar si dicho

comportamiento puede estar comprendido en el ámbito de aplicación de esa jurisprudencia (sentencia de 21 de diciembre de 2023, Royal Antwerp Football Club, C-680/21, EU:C:2023:1010, apartado 115 y jurisprudencia citada).

- 99 Por lo que respecta a los comportamientos que tienen por objeto impedir, restringir o falsear la competencia, solo pueden beneficiarse de una exención de la prohibición establecida en el artículo 101 TFUE, apartado 1, en virtud del artículo 101 TFUE, apartado 3, y siempre que se cumplan todos los requisitos previstos en dicha disposición (sentencia de 21 de diciembre de 2023, Royal Antwerp Football Club, C-680/21, EU:C:2023:1010, apartado 116 y jurisprudencia citada).
- 100 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha determinado que la aplicabilidad de la exención prevista en el artículo 101 TFUE, apartado 3, está supeditada a que se cumplan los cuatro requisitos acumulativos que enuncia dicha disposición. Esos requisitos consisten, en primer lugar, en que la práctica colusoria contribuya a mejorar la producción o la distribución de los productos o servicios de que se trate o a fomentar el progreso técnico o económico, en segundo lugar, en que se reserve a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante, en tercer lugar, en que no imponga a las empresas participantes ninguna restricción que no sea indispensable y, finalmente, en cuarto lugar, en que no les ofrezca la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios de que se trate (sentencia de 23 de enero de 2018, F. Hoffmann-La Roche y otros, C-179/16, EU:C:2018:25, apartado 97).
- 101 En el presente asunto, los demandantes en el litigio principal y el Gobierno lituano alegan, en esencia, que las aclaraciones persiguen objetivos legítimos en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 97 de la presente sentencia. En efecto, estas pretenden, a su juicio, salvaguardar los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad y proteger a los notarios de una responsabilidad civil injustificada, unificando la práctica notarial y colmando una laguna normativa. Además, afirman que las aclaraciones pretenden proteger los intereses de los usuarios de los servicios notariales, ya que el cobro de honorarios por el importe más elevado permitido en el baremo provisional para la constitución de garantías reales sobre bienes de valor desconocido contribuye a disuadir a las personas de pignorar bienes cuyo valor no ha sido determinado.
- 102 Sin embargo, dado que, como se desprende del apartado 96 de la presente sentencia, debe considerarse que unas decisiones como las aclaraciones constituyen una restricción de la competencia «por el objeto» en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, en ningún caso pueden justificarse por los objetivos mencionados en el apartado anterior de la presente sentencia.
- 103 Por otra parte, de los autos de que dispone el Tribunal de Justicia no se desprende que los demandantes en el litigio principal hayan invocado el beneficio de la exención prevista en el artículo 101 TFUE, apartado 3.
- 104 En estas circunstancias, ha de considerarse que unas decisiones como las aclaraciones constituyen una restricción de la competencia «por el objeto» prohibida por el artículo 101 TFUE, apartado 1.
- 105 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera a sexta que el artículo 101 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que unas decisiones de una asociación de empresas que unifican la forma en que los notarios calculan los honorarios percibidos por el ejercicio de algunas de sus actividades constituyen restricciones de la competencia «por el objeto», prohibidas por la citada disposición.

Séptima cuestión prejudicial

- 106 Mediante su séptima cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 101 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una autoridad nacional de competencia imponga una multa por una infracción de esa disposición a la asociación de empresas a la que se imputa la decisión infractora y multas individuales, por la misma infracción, a las empresas miembros del órgano de gobierno de esa asociación que adoptó dicha decisión.
- 107 Con carácter preliminar, procede señalar que el artículo 5 del Reglamento n.º 1/2003 precisa que la autoridad nacional de competencia competente para aplicar los artículos 101 TFUE y 102 TFUE puede

- imponer multas sancionadoras, multas coercitivas o cualquier otra sanción prevista por su Derecho nacional.
- 108 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en caso de que se acredite la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE, las autoridades nacionales de competencia deben, en principio, imponer una multa al infractor. Con el fin de garantizar la aplicación efectiva de esta disposición en aras del interés general, es importante que dichas autoridades solo se abstengan excepcionalmente de imponer una multa cuando una empresa haya infringido dicha disposición de forma deliberada o por negligencia (véanse, en ese sentido, la sentencia de 18 de junio de 2013, *Schenker & Co. y otros*, C-681/11, EU:C:2013:404, apartado 46 y jurisprudencia citada, y de 22 de marzo de 2022, *Nordzucker y otros*, C-151/20, EU:C:2022:203, apartado 64).
- 109 A este respecto, es importante recordar, en primer lugar, que la eficacia de las normas de competencia de la Unión, en particular el artículo 101 TFUE, apartado 1, implica, en particular, la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de las sanciones impuestas por infracción de dichas normas (véanse, en ese sentido, las sentencias de 18 de diciembre de 2008, *Coop de France bétail et viande y otros/Comisión*, C-101/07 P y C-110/07 P, EU:C:2008:741, apartados 98, y de 19 de marzo de 2009, *Archer Daniels Midland/Comisión*, C-510/06 P, EU:C:2009:166, apartado 149).
- 110 En efecto, las multas impuestas por infracciones del artículo 101 TFUE tienen por objeto castigar los comportamientos ilícitos de las empresas inculpas y disuadir tanto a estas como a otros operadores económicos de infringir, en el futuro, las normas del Derecho de la Unión en materia de competencia (véanse, en ese sentido, las sentencias de 17 de junio de 2010, *Lafarge/Comisión*, C-413/08 P, EU:C:2010:346, apartado 102; de 26 de septiembre de 2013, *Alliance One International/Comisión*, C-668/11 P, EU:C:2013:614, apartado 62, y de 4 de septiembre de 2014, *YKK y otros/Comisión*, C-408/12 P, EU:C:2014:2153, apartado 84). De este modo, la búsqueda del efecto disuasorio no va dirigida únicamente a las empresas expresamente mencionadas en la decisión por la que se imponen las multas, pues también es necesario incitar a las empresas de tamaño similar y con recursos análogos a que se abstengan de participar en infracciones semejantes de las normas en materia de competencia (sentencia *Caffaro/Comisión*, C-447/11 P, EU:C:2013:797, apartado 37).
- 111 En segundo lugar, procede recordar que las autoridades nacionales de competencia también deben cerciorarse de que las multas que impongan por infracción de las normas de competencia de la Unión sean proporcionadas a la naturaleza de la infracción (véase, en ese sentido, la sentencia de 3 de abril de 2019, *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie*, C-617/17, EU:C:2019:283, apartado 38).
- 112 De las consideraciones anteriores se desprende que, cuando se acredita la existencia de una infracción del artículo 101 TFUE, las autoridades nacionales de defensa de la competencia deben, en principio, imponer al infractor una multa suficientemente disuasoria y proporcionada.
- 113 Por lo que respecta a la determinación de la entidad que debe considerarse infractora de la prohibición establecida en el artículo 101 TFUE, del tenor literal del apartado 1 de dicho artículo se desprende que los autores de los Tratados optaron por utilizar el concepto de «empresa» y el de «asociación de empresas» para designar al autor de una infracción de la prohibición establecida en esta disposición (véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de marzo de 2019, *Skanska Industrial Solutions y otros*, C-724/17, EU:C:2019:204, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 114 Cuando una entidad infringe las normas en materia de competencia, le incumbe, conforme al principio de responsabilidad personal, responder por esa infracción (véanse, en ese sentido, las sentencias de 11 de diciembre de 2007, *ETI y otros*, C-280/06, EU:C:2007:775, apartado 39 y jurisprudencia citada, y de 12 de mayo de 2022, *Servizio Elettrico Nazionale y otros*, C-377/20, EU:C:2022:379, apartado 106).
- 115 Dado que el artículo 101 TFUE, apartado 1, prohíbe, en particular, «las decisiones de asociaciones de empresas» que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia en el mercado interior, procede declarar que una asociación de empresas, como es el Colegio Notarial, puede constituir, como tal, la autora de una infracción de dicha disposición.

- 116 En el asunto principal, 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, que constituyen decisiones de la Junta Directiva del Colegio Notarial. Pues bien, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia, en particular de la información facilitada por los demandantes en el litigio principal y por el Gobierno lituano en respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia en la vista, se desprende que las decisiones de la Junta Directiva, que, conforme al artículo 18, apartado 1, del Estatuto del Colegio Notarial, constituye el órgano de gobierno del Colegio Notarial, vinculan a este, de modo que tales decisiones deben considerarse decisiones del propio Colegio Notarial.
- 117 Además, los demandantes en el litigio principal y el Gobierno lituano también precisaron en la vista que ni la Junta Directiva ni sus miembros a título individual pueden ser considerados responsables de dichas decisiones, que son imputables únicamente al Colegio Notarial.
- 118 De ello se deduce que, sin perjuicio de la comprobación por el órgano jurisdiccional remitente, el Colegio Notarial debe ser considerado autor de la infracción constatada por el Consejo de la Competencia en el litigio principal.
- 119 En cuanto a los notarios que componen la Junta Directiva del Colegio Notarial, al adoptar las aclaraciones parecen haber actuado únicamente en su condición de miembros de dicha Junta Directiva. En particular, de los autos no se desprende que dichos notarios participaran de otro modo en la infracción constatada.
- 120 Además, en la vista, el Consejo de la Competencia declaró en esencia que había impuesto multas individuales a los notarios miembros de la Junta Directiva del Colegio Notarial, no porque tuvieran la condición de empresas coautoras de la infracción, sino precisamente por su condición de miembros de dicha Junta Directiva en las fechas en que se adoptaron las aclaraciones. El Consejo de la Competencia explicó a este respecto que estas multas se habían impuesto para garantizar el efecto disuasorio de las sanciones impuestas por dicha infracción, dado que el Derecho lituano aplicable en el momento en que se produjeron los hechos del litigio principal no permitía imponer únicamente al Colegio Notarial una multa de un importe suficientemente elevado para producir tal efecto disuasorio, ya que no preveía la posibilidad de tener en cuenta el volumen de negocios de los miembros de dicho Colegio a efectos del cálculo de la multa.
- 121 Sin embargo, el principio de responsabilidad personal, que exige que solo se sancione a la entidad autora de una infracción de las normas de competencia, se opone a tal planteamiento, ya que los notarios que eran miembros de la Junta Directiva del Colegio Notarial en el momento en que se adoptaron las aclaraciones no pueden ser considerados coautores de la infracción constatada por el Consejo de la Competencia en el procedimiento principal.
- 122 Sentado lo anterior, de ello no se deduce que el Consejo de la Competencia se viera privado de la posibilidad de imponer una sanción disuasoria al Colegio Notarial por esa infracción, ni que dichos notarios debieran necesariamente quedar exonerados de toda responsabilidad en relación con la referida infracción.
- 123 En efecto, según reiterada jurisprudencia, cuando los estatutos internos de una asociación de empresas le permiten vincular a 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, aunque no hayan participado efectivamente en la infracción [véanse, en ese sentido, la sentencia de 16 de noviembre de 2000, Finnboard/Comisión, C-298/98 P, EU:C:2000:634, apartado 66; el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 2001, FEG/Comisión, C-7/01 P(R), EU:C:2001:183, apartado 11, y la sentencia de 18 de diciembre de 2008, Coop de France bétail et viande y otros/Comisión, C-101/07 P y C-110/07 P, EU:C:2008:741, apartado 93].
- 124 Además, tomar en consideración el volumen de negocios alcanzado por las empresas miembros de la asociación también resulta posible, en particular, en aquellos casos en que la infracción cometida por esa asociación se refiera a las actividades de sus miembros y en que las prácticas contrarias a la competencia examinadas sean ejecutadas por la asociación directamente en beneficio de sus miembros

- y en cooperación con ellos, sin que la asociación tenga interés objetivo de carácter autónomo con respecto a los intereses objetivos de sus miembros (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2008, Coop de France bétail et viande y otros/Comisión, C-101/07 P y C-110/07 P, EU:C:2008:741, apartado 97).
- 125 Esta jurisprudencia se halla codificada, en esencia, en el artículo 23, apartado 2, párrafo tercero, del Reglamento n.º 1/2003, que establece que, cuando la infracción de una asociación esté relacionada con las actividades de sus miembros, la multa no podrá ser superior al 10 % del importe global del volumen de negocios total de cada uno de los miembros que opere en el mercado cuyas actividades se vean afectadas por la infracción de la asociación.
- 126 Por añadidura, 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 esta no sea solvente, la asociación estará obligada a recabar las contribuciones de sus miembros hasta cubrir el importe de la multa y que la Comisión 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 de que se trate dentro de la asociación de que se trate y, posteriormente, a cualquier miembro de la asociación que operase en el mercado en el que se hubiese producido la infracción.
- 127 Es cierto que el artículo 23 del Reglamento n.º 1/2003 solo se refiere expresamente a las facultades de la Comisión. Sin embargo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que dicho artículo es pertinente para la determinación de las facultades de las autoridades nacionales de competencia para imponer multas (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de junio de 2013, Schenker & Co. y otros, C-681/11, EU:C:2013:404, apartados 48 a 50).
- 128 Por consiguiente, la circunstancia de que el Derecho lituano aplicable en el momento de los hechos del litigio principal 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 por la infracción del artículo 101 TFUE que había constatado no impedía que esa autoridad nacional de la competencia tuviera en cuenta ese volumen de negocios, siempre que se cumplieran los requisitos enunciados en los apartados 123 a 125 de la presente sentencia.
- 129 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la séptima cuestión prejudicial que el artículo 101 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una autoridad nacional de competencia imponga, por una infracción de esa disposición cometida por una asociación de empresas, multas individuales a las empresas miembros del órgano de gobierno de esa asociación cuando esas empresas no son coautoras de esa infracción.

Costas

- 130 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

- 1) **El artículo 101 TFUE debe interpretarse en el sentido de que los notarios establecidos en un Estado miembro deben considerarse «empresas», en el sentido de esa disposición, cuando ejercen, en determinadas situaciones, actividades de aprobación de transacciones hipotecarias, aposición de cláusulas ejecutivas, realización de documentos notariales, elaboración de proyectos de transacciones, asesoramiento, prestación de servicios técnicos y validación de contratos de permuta, en la medida en que esas actividades no se vinculan al ejercicio de prerrogativas de poder público.**

- 2) **El artículo 101 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que unas normas que unifican la forma en que los notarios de un Estado miembro calculan los honorarios percibidos por el ejercicio de algunas de sus actividades, adoptadas por una organización profesional como el Colegio Notarial de ese Estado miembro, constituyen decisiones de una asociación de empresas en el sentido de dicha disposición.**
- 3) **El artículo 101 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que unas decisiones de una asociación de empresas que unifican la forma en que los notarios calculan los honorarios percibidos por el ejercicio de algunas de sus actividades constituyen restricciones de la competencia «por el objeto», prohibidas por la citada disposición.**
- 4) **El artículo 101 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una autoridad nacional de competencia imponga, por una infracción de esa disposición cometida por una asociación de empresas, multas individuales a las empresas miembros del órgano de gobierno de esa asociación cuando esas empresas no son coautoras de esa infracción.**

Firmas

* Lengua de procedimiento: lituano.