



Roj: **SAN 3593/2021 - ECLI:ES:AN:2021:3593**

Id Cendoj: **28079230062021100372**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **22/07/2021**

Nº de Recurso: **515/2016**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **RAMON CASTILLO BADAL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0000515/2016

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 05902/2016

Demandante: COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID

Procurador: D. FERNANDO RUIZ DE VELASCO MARTÍNEZ DE ERCILLA

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA

Codemandado: COMUNIDAD DE MADRID

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. RAMÓN CASTILLO BADAL

SENTENCIA Nº :

Ilma. Sra. Presidente:

D^a. BERTA SANTILLAN PEDROSA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

D. MARIA JESUS VEGAS TORRES

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a veintidós de julio de dos mil veintiuno.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. 515/16 promovido por el Procurador D. Fernando Ruiz de Velasco Martínez de Ercilla, en nombre y representación del **COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID** contra la resolución de 15 de septiembre de 2016, del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, mediante la cual se le impuso una sanción de multa de 459.024 euros €. por la comisión de una infracción muy grave del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Habiendo sido parte en autos la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.



ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando de ésta Sala, se dicte sentencia por la que se acuerde estimar el presente recurso Contencioso- Administrativo y en consecuencia:

"1. declare la disconformidad a derecho de la Resolución de la CNMC y la anule. Proclamando que el Colegio al que represento no ha incurrido en infracción alguna y condenando a la CNMC a estar y pasar por todo ello con devolución del importe de la sanción con intereses.

2. Subsidiariamente y si acaso se entendiera que se ha cometido una infracción anulando la Resolución en cuanto, en el punto cuarto, impone sanción económica. Y al igual que en el caso anterior condenando a la CNMC a estar y pasar por ello, igualmente con devolución del importe de la sanción con intereses."

SEGUNDO.- Tanto el Abogado del Estado como el Letrado de la Comunidad de Madrid, contestaron a la demanda mediante escrito en el que suplicaban se dictase sentencia por la que se confirmase el acto recurrido en todos sus extremos.

TERCERO.- Mediante diligencia de ordenación de 5 de mayo de 2017, se tuvo por contestada la demanda por el Abogado del Estado y la parte codemandada, se fijó la cuantía del recurso en 459.024 euros, se tuvieron por reproducidos los documentos aportados por la recurrente en sus escritos y se concedió plazo a las partes para que presentaran sus respectivos escritos de conclusiones.

CUARTO.- Una vez presentados los respectivos escritos de conclusiones por las partes quedaron los autos conclusos para sentencia.

Seguidamente, mediante providencia de 29 de abril de 2021, se acordó señalar para votación y fallo del recurso el día 19 de mayo de 2021, en que tuvo lugar

Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Ramón Castillo Badal, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente recurso contencioso administrativo impugna la entidad actora la resolución de 15 de septiembre de 2016, del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, mediante la cual se le impuso una sanción de multa de 459.024 euros €. por la comisión de una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La parte dispositiva de dicha resolución, recaída en el expediente " , " era del siguiente tenor literal:

PRIMERO.- Declarar la existencia de una conducta prohibida por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia , llevada a cabo por el ICAM y consistente en una recomendación de precios.

SEGUNDO.- La conducta anteriormente descrita y concretada debe ser calificada como muy grave, tipificada en el artículo 62.4.a) de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia .

TERCERO.- Declarar responsable de dicha conducta infractora del derecho de defensa de la competencia al ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID.

CUARTO.- - Imponer al ICAM una multa sancionadora de 459.024 euros.

QUINTO.- Intimarle para que en el futuro se abstenga de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente Resolución.

SEXTO.- Ordenar al ICAM la difusión entre sus Colegiados del texto íntegro de esta Resolución.

SÉPTIMO.- Instar a la Dirección General de Economía y Política Financiera de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, para que vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta Resolución."

Como antecedentes que precedieron al dictado de dicha resolución, a la vista de los documentos que integran el expediente administrativo, merecen destacarse los siguientes:

1. El SDC-M, en colaboración con la extinta Comisión Nacional de la Competencia, tuvo conocimiento en 2013 de la publicación en la página web del ICAM de determinada información relacionada con la aprobación de una recopilación de criterios de honorarios profesionales. En concreto, la "Recopilación de criterios del Colegio de Abogados de Madrid en la emisión de sus dictámenes sobre honorarios profesionales a requerimiento judicial"



aprobada mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno del ICAM de 4 de julio de 2013 cuya entrada en vigor se produjo el 5 de julio de 2013.

2. En función de la información obtenida, el SDC-M inició una investigación de oficio en relación con la posible existencia de conductas contrarias a la normativa reguladora de defensa de la competencia llevadas a cabo por el ICAM, entendiéndose por el Director de Competencia de la CNMC y por el SDC-M que la conducta comunicada se limitaba exclusivamente al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

3. El día 19 de julio de 2013, el SDC-M formuló requerimiento de información al ICAM para que facilitara copia compulsada de la siguiente documentación:

El Acuerdo de la Junta de Gobierno del ICAM, de fecha 4 de julio de 2013, por el que se aprueba la Recopilación de criterios de 2013; los Criterios en la emisión de sus dictámenes sobre honorarios profesionales a requerimiento judicial aprobados por el Acuerdo anteriormente mencionado. El Acuerdo de la Junta de Gobierno del ICAM en la que se adoptan los Criterios del 2001 y posteriores modificaciones hasta la fecha del Acuerdo de 4 de julio de 2013, si hubiere; Los criterios de 2001 y sus posteriores modificaciones hasta la fecha del Acuerdo de 4 de julio de 2013, si hubiere; y cualesquiera otros criterios sobre honorarios profesionales vigentes a fecha de notificación del mencionado requerimiento de información y asumidos por la Junta de Gobierno del ICAM.

4. El día 15 de octubre de 2014, el SDC-M formuló nuevo requerimiento de información al ICAM en relación con los procedimientos de tasación de costas y de jura de cuentas y, en particular, a la función que desempeñaban en dichos procedimientos los criterios de honorarios orientativos elaborados por el ICAM, incluyendo cómo se aplican y quién los aplica. La respuesta del ICAM tuvo entrada en el SDC-M el día 4 de noviembre de 2014.

5. El día 27 de marzo de 2015, la Viceconsejería de Innovación, Industria, Comercio y Consumo de la Comunidad de Madrid acordó la incoación de expediente sancionador SA 09/2013 Honorarios Profesionales ICAM, por presuntas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 de la LDC (recomendación colectiva) contra el ICAM. Asimismo, se incorpora al expediente la documentación pertinente relacionada con el mismo que obrase en las actuaciones realizadas con el número de referencia SA 09/2013 Baremos Tasación de Costas y Jura de Cuentas (folios 312 y 313).

6. El 6 de abril de 2015, el SDC-M formuló Pliego de Concreción de Hechos, en el que se concluía que la conducta analizada, publicación de baremos honorarios, debía ser tipificada como recomendación colectiva del artículo 1 de la LDC y se declaraba responsable de la misma al ICAM.

7. El 24 de abril de 2015, el ICAM presentó solicitud de ampliación del plazo para efectuar alegaciones al PCH, que fue concedida mediante Acuerdo de 27 de abril por un plazo adicional de 7 días hábiles. Las alegaciones presentadas por el ICAM al PCH tuvieron entrada en el SDCM el día 19 de mayo de 2015, fuera del plazo concedido.

8. El 2 de junio de 2015, el SDC-M, acordó el cierre de la fase de instrucción.

9. El 5 de junio de 2015, el SDC-M, formuló Propuesta de Resolución (PR). En ella proponía a la CNMC: "- Que se declare la existencia de una conducta de recomendación de precios, prohibida por el artículo 1 de la LDC, que implicaría la correspondiente infracción; - Que se tipifique una infracción muy grave del artículo 62.4.a) de la LDC; y - Que se declare autor y responsable de dicha infracción al ICAM, que deberá retirar de sus publicaciones cualquier documento donde se contengan los citados baremos"

10. El 7 de julio de 2015, el SDC-M dictó Informe y Propuesta de Resolución del presente expediente, elevándolo al Consejo de la CNMC.

11. Finalmente, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 15 de septiembre de 2016.

SEGUNDO.- En cuanto al mercado relevante por razón del servicio/actividad expone la resolución recurrida que es el constituido por los servicios profesionales de abogacía prestados por letrados (incluido en la rama CNAE 6910 "Actividades Jurídicas") en el mercado geográfico de la Comunidad de Madrid salvo el territorio en el que extiende su ámbito el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares, en cuanto se pudiera ver afectado por la elaboración de criterios orientativos de honorarios y, en particular, por la elaboración de criterios orientativos a efectos de emisión de informes y dictámenes en la tasación de costas y en la jura de cuentas de los abogados.

No existe sistema arancelario en los servicios prestados por abogados, lo que supone que sus honorarios no se fijan por ley o norma en atención a distintos conceptos y cuantías. Además, actualmente los honorarios de abogados tampoco están sometidos al sistema de tarifas mínimas.



En cuanto al mercado geográfico, el artículo 2 de sus Estatutos ("De su ámbito territorial") dispone: "El ámbito del Colegio se extiende a todo el territorio de la Comunidad de Madrid, a excepción del que, según Ley, corresponde al Colegio de Abogados de Alcalá de Henares". Por su parte, los Estatutos del ICAAH, aprobados por su Junta General Extraordinaria de 9 de mayo de 2013, señalan que el ámbito territorial de este Colegio se extiende a los partidos judiciales de Alcalá de Henares, Arganda del Rey, Coslada y Torrejón de Ardoz.

En consecuencia, dice la resolución recurrida que, el ámbito geográfico del mercado afectado se circunscribe a toda la Comunidad de Madrid salvo el territorio en el que extiende su ámbito el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares (ICAAH). Teniendo en cuenta que en España el ejercicio de la profesión de abogado requiere de colegiación obligatoria, las conductas analizadas en el expediente afectan a todos los abogados ejercientes en el ámbito geográfico descrito.

TERCERO.- La resolución recurrida entiende que la "Recopilación de criterios del ICAM en la emisión de sus dictámenes sobre honorarios profesionales a requerimiento judicial", de 2013, publicada por el ICAM, en la medida en que contiene valores de referencia expresados en euros y escalas con tramos de cuantías a las que se aplican distintos porcentajes, aplicables a las diferentes actuaciones de los abogados en la prestación sus servicios profesionales se trata de un baremo de precios y no de una relación de criterios orientativos a la hora de determinar la tasación de costas la jura de cuentas de los abogados.

Considera por ello que tales criterios integran una recomendación colectiva de precios que constituye una infracción muy grave del art. 1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

CUARTO.- En su demanda, la parte recurrente critica la interpretación que hace la resolución sancionadora de la Disposición Adicional Cuarta de la LEC al entender que persigue solo asesorar a los órganos judiciales en los procesos de tasación de costas y jura de cuentas olvidándose del justiciable que es quien, en definitiva, va a hacer frente a su importe. Entiende que parte de una premisa errónea que es entender que el destinatario único de esas informaciones es el órgano judicial.

Rechaza el planteamiento de considerar que los abogados van a utilizar los criterios para ponerse de acuerdo y no practicar rebajas porque supone desconocer el principio de colegiación única en toda España que permite que cualquier abogado de fuera pueda acudir al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y practicar una política agresiva de precios para atraerse clientes.

Considera que la sentencia de esta Sala que cita la resolución sancionadora no es aplicable porque en aquel caso se trataba de una entidad estrictamente privada.

Rechaza el modo de cuantificación de la sanción porque no puede hablarse de ventas tratándose de un colegio profesional que se nutre únicamente de las cuotas de sus asociados. Entiende que, además, los colegiados no ejercientes no podrían beneficiarse de la supuesta infracción

QUINTO.- La Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en su artículo 1, los define como "corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines". Asimismo, recoge en su artículo 2 el sometimiento de los mismos a la normativa de defensa de la competencia, al establecer que el ejercicio de las profesiones tituladas se ha de realizar en régimen de libre competencia y, más específicamente, se ordena que dicho ejercicio "estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley de Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal".

El apartado 4 del mismo artículo estipula expresamente que "Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia".

Aunque el texto aprobado en 1974 admitía en su artículo 5 la regulación de los honorarios mínimos de las profesiones como función de los Colegios Profesionales, mediante la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, que reconoció con carácter general la total sujeción del ejercicio de las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia, se eliminó esta función admitiendo tan solo que los Colegios pudieran establecer baremos de "carácter meramente orientativo".

La posterior reforma de la LCP para adaptarla a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (conocida como Directiva de Servicios) se aprobó a finales de 2009 a través de las Leyes 25/2009, de 22 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Ómnibus) y 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Paraguas). La Ley Ómnibus introdujo un total de dieciocho modificaciones sobre la LCP especificando que sus efectos alcanzan, además de a la regulación legal, a las normas colegiales de cualquier tipo (estatutos, reglamentos de régimen interior, códigos deontológicos o de conducta, etc.) dado que las normas internas colegiales también pueden facilitar

restricciones de la competencia contrarias al objetivo liberalizador de la Directiva de Servicios, al impedir o dificultar la libre prestación de servicios profesionales.

En particular, la Ley Ómnibus modificó las competencias de los Colegios profesionales respecto a los honorarios de sus miembros, derogando desde su entrada en vigor (27 de diciembre de 2009) la función de *"Establecer baremos de honorarios, que tendrán carácter meramente orientativo"*.

Esta misma Ley incorporó a la Ley de Colegios Profesionales un nuevo artículo 14 y una nueva disposición adicional cuarta,

Artículo 14. *"Los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo lo establecido en la Disposición adicional cuarta"*

La Disposición adicional cuarta establece que *"Los Colegios podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados. Dichos criterios serán igualmente válidos para el cálculo de honorarios y derechos que corresponden a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita"*.

Asimismo, la Disposición Derogatoria de la Ley Ómnibus dispuso la derogación de "cuantas disposiciones de rango legal o reglamentario, o estatutos de corporaciones profesionales y demás normas internas colegiales se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

Por lo tanto, desde la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva de Servicios, la evolución normativa expuesta revela que los colegios de abogados no pueden determinar los honorarios de los colegiados. Únicamente, se permite la determinación de criterios orientadores a los efectos de las tasaciones de costas y de la jura de cuentas y así lo establece el Estatuto General de la Abogacía española, aprobado en el Pleno del Consejo General de la Abogacía española celebrado el 12 de junio de 2013, cuyo artículo 30 dice que: *"Los Colegios de Abogados podrán elaborar criterios orientativos de honorarios a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los Abogados. Los citados criterios serán igualmente válidos para el cálculo de honorarios que correspondan a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita."*

La misma redacción, a estos efectos presenta el art. 29 del nuevo Estatuto General de la Abogacía, aprobado por Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, que deroga el anterior y que añade como función colegial la de *"informar y dictaminar sobre honorarios profesionales, pudiendo incluso emitir informes periciales, en los términos del artículo 5.o) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales. Los citados criterios serán igualmente válidos para el cálculo de honorarios que correspondan a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita."*

SEXTO.- El hecho que motiva la sanción en el presente caso es la *"Recopilación de criterios del Colegio de Abogados de Madrid en la emisión de sus dictámenes sobre honorarios profesionales a requerimiento judicial"* aprobado mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno del ICAM de 4 de julio de 2013.

Una vez examinados por la Sala, comprobamos que no se trata, estrictamente de una serie de criterios elaborados con ese fin sino de un auténtico baremo de precios como refleja la cuantificación que realiza respecto de la actuación profesional del abogado en relación con cada trámite procesal y así, por ejemplo, puede citarse:

"Criterio 6. Recurso de reposición, de revisión, y de aclaración de sentencia.

Por su formulación u oposición se considerará un valor de referencia de 300 € o, si fuera superior, lo que pudiera resultar de aplicar hasta el 10% de la Escala sobre la cuantía del recurso.

(...)

Criterio 11. Recurso en interés de Ley.

Se considerará un valor de referencia de 4.000 €, si bien debe prestarse atención a las circunstancias concurrentes.

Criterio 74. Recurso de Súplica.

Se calcularán los honorarios atendiendo a la trascendencia de la resolución a la que afecte, valor de referencia, 450 €".

Se cuantifican también en los criterios mencionados actuaciones no procesales como:

Criterio 29. Asistencia al detenido. Por la asistencia al detenido, ya sea en la sede del Juzgado o en dependencias policiales, valor de referencia, 270 €.



Criterio 32. Redacción de escritos. a) Redacción de denuncia sencilla, limitada a la exposición de hechos, cuando estos no revistan complejidad, valor de referencia 300 €.

En definitiva, en la Recopilación de 2013 se recogen tanto valores de referencia expresados en euros como escalas con tramos de cuantías a las que se aplican distintos porcentajes, por lo que la Sala considera que ello evidencia que nos encontramos ante baremos, considerados como lista de tarifas o precios, y no ante meros criterios orientativos de honorarios a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los Abogados que es lo que únicamente permite la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Colegios Profesionales y el Estatuto General de la Abogacía.

SÉPTIMO.- El ICAM, en realidad, no discute esta conclusión sino que justifica su actuación en la defensa del justiciable que se encuentra, dice, ante el riesgo de una condena en costas y de ahí la necesidad de tener ese riesgo cuantificado.

Sin embargo, el legislador previene esa situación y de ahí que como hemos visto se autorice la fijación de criterios orientativos de honorarios, no baremos de precios, a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados.

Como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2019, rec. 4232/2018, el ejercicio de las profesiones colegiadas se ha de realizar en régimen de libre competencia y sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y a la fijación de su remuneración, a las previsiones de la Ley de Defensa de la Competencia, de modo que los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios con transcendencia económica, han de observar los límites del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

En el Estatuto General de la Abogacía de 2001, art. 44.1 se decía que " *La cuantía de los honorarios será libremente convenida entre el cliente y el abogado, con respeto a las normas deontológicas y sobre competencia desleal. A falta de pacto expreso en contrario, para la fijación de los honorarios se podrán tener en cuenta, como referencia, los baremos orientadores del Colegio en cuyo ámbito actúe, aplicados conforme a las reglas, usos y costumbres del mismo, normas que, en todo caso, tendrán carácter supletorio de lo convenido y que se aplicarán en los casos de condena en costas a la parte contraria.*"

El problema es que la referencia a los baremos orientadores se hacía a las cuantías que estos fijaban de ahí la precisión de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Colegios Profesionales de facultar a los colegios solo a elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados.

Por esa razón, el art. 26 del nuevo Estatuto General de la Abogacía de 2021, no aplicable entonces precisa ahora que "La cuantía de los honorarios será libremente convenida entre el cliente y el profesional de la Abogacía con respeto a las normas deontológicas y sobre defensa de la competencia y competencia desleal."

La existencia de baremos, es decir, listados de precios para cada actuación de los abogados, les permite asignar un precio en euros a cada actuación concreta y tiende a homogenizar los honorarios cobrados por ellos a la hora de tasar las costas excluyendo la divergencia de precios que resultaría de un sistema libre en el que cada profesional cobra en función de su esfuerzo, capacidad o experiencia. Se trata de una conducta prohibida en el artículo 1 de la LDC que implica una restricción de la competencia por el objeto en la medida en que tiene aptitud para lograr el objetivo perseguido de falseamiento de la libre competencia en el mercado. Es decir, se sanciona por el objeto y no por los efectos de tal manera que, al margen del mayor o menor grado de coactividad para materializarse esa recomendación de precios, lo cierto es que la conducta colusoria existe desde el momento en el que por sí misma, dada su naturaleza, tiene capacidad para alterar la competencia

Por esa razón, coincidimos con la resolución recurrida en que estamos ante una recomendación colectiva de precios porque el baremo enjuiciado presenta aptitud suficiente para poder incidir en el mercado de los servicios profesionales de la abogacía prestados por abogados, aunque no se consiga dicho efecto necesariamente y sin que el principio de colegiación única altere esta conclusión mas allá de su mera invocación por el colegio recurrente. Y ello porque los criterios del ICAM analizados posibilitan que los abogados coordinen sus honorarios al poder anticipar el comportamiento de sus competidores limitando las posibilidades de elección de los usuarios de sus servicios. Paralelamente los colegiados carecen de incentivos para actuar tanto a precios más bajos de los resultantes de aplicar los criterios colegiales -que siempre serán avalados por el informe colegial en caso de impugnación- como a precios superiores para mejorar los servicios ofrecidos por la posible impugnación de la tasación de costas por excesivas. De esta forma, los criterios actuarían como elemento disuasorio de la libre competencia en el mercado de los servicios profesionales prestados por abogados.

OCTAVO.- Mediante escrito de 12 de marzo de 2020, el ICAM, al amparo del art. 270.1 de la LEC aportó la resolución de la CNMC de 27 de febrero de 2020, para poner de manifiesto que la postura de la CNMC

prohibiendo la publicación de los acuerdos de los Colegios de Abogados pese a que la disposición Adicional cuarta de la Ley de colegios Profesionales lo permite no era tan férrea. De dicho escrito se dio traslado a las partes para que pudieran hacer alegaciones.

Explicaba que la CNMC, en esa resolución no había puesto reparo alguno a la publicación del acuerdo adoptado por el Colegio de abogados de Barcelona y que de ese modo el regulador se había dado cuenta que la posición que mantenía en 2016 (rechazar la publicación de cualquier acuerdo colegial en la materia cualquiera que fuese su contenido) era difícil de entender y que ese cambio de criterio, en cuanto acto propio de la CNMC debía ser conocido por la Sala a la hora de enjuiciar este recurso.

La Sala no puede acoger este planteamiento pues no apreciamos cambio de criterio alguno.

Mediante resolución de 8 de marzo de 2018, dictada en el expediente S/DC/0587/16 COSTAS BANKIA, la CNMC apreció la existencia de una infracción del art. 1 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en recomendaciones de precios mediante la elaboración, publicación y difusión de baremos de honorarios por parte de los Colegios de Abogados incoados, entre ellos, el de Barcelona.

En la resolución de 27 de febrero de 2020, dictada en el expediente de vigilancia VS/0587/16 C, de la resolución anterior se dice por la CNMC que:

"el actual sistema no llevará en todo caso a un resultado cuantitativo unívoco y en ningún caso incluye precios, tarifas o valores de referencia exactos, pero al mismo tiempo permite al Colegio cumplir con su obligación legal de dictar informes de tasación de costas previo requerimiento judicial de forma objetiva, transparente y no discriminatoria.

Por todo lo anterior, este sistema también reduce el riesgo de uniformar los honorarios de los abogados, no solamente en relación con la tasación de costas, sino también los propios honorarios que son estipulados por los abogados con sus clientes por los servicios prestados.

Por último, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo anterior, se trata de auténticos criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y jura de cuentas, la Dirección de Competencia entiende que la publicación por parte del ICAB de los criterios que han sido analizados en su informe parcial no supondría una vulneración de la Resolución del Consejo de 8 de marzo de 2018 ni entrañaría riesgos para la competencia. En todo caso, no serían objeto de publicación los informes concretos de tasación remitidos por el Colegio al órgano judicial."

Como vemos se autoriza por la CNMC la publicación de los nuevos criterios, en el caso del Colegio de abogados de Barcelona, de fecha 29 de noviembre de 2019, porque no entrañan riesgo para la competencia. La conducta antijurídica la integran aquellos criterios que conforman baremos de precios no su publicación y por esa razón, la resolución de la CNMC de 27 de febrero de 2020, constatada esa circunstancia no opone reparo alguno a su publicación.

Por esa razón, no existe cambio de criterio alguno de la CNMC que siempre ha mantenido que los denominados criterios orientadores para la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados no pueden contener o integrar baremos de precios que es lo que sucede con los del ICAM, de ahí su calificación como recomendación colectiva de precios que esta Sala comparte.

Procede rechazar el primer motivo del recurso.

NOVENO.- En segundo lugar, la parte recurrente denuncia que el sistema adoptado por el legislador para calcular las multas en base al volumen de ventas de la entidad infractora no resulta aplicable a los Colegios profesionales.

El argumento no puede prosperar porque el art. 2 de la Ley de Colegios Profesionales dice que: *"El ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal. Los demás aspectos del ejercicio profesional continuarán rigiéndose por la legislación general y específica sobre la ordenación sustantiva propia de cada profesión aplicable.*

2. Los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional informarán preceptivamente los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales entre las que figurarán el ámbito, los títulos oficiales requeridos, el régimen de incompatibilidades con otras profesiones y el de honorarios cuando se rijan por tarifas o aranceles.

3. Los Colegios Profesionales se relacionarán con la Administración a través del Departamento ministerial competente.



4. Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia."

En la medida en que los colegios están sometidos a la ley 15/2007, es lógico que se les aplique el régimen sancionador que dicha ley establece.

A partir de ahí, la resolución sancionadora explica que "De conformidad con los criterios del artículo 64 de la LDC, procedería tomar como referencia para calcular la sanción la dimensión del mercado afectado. Sin embargo, teniendo en cuenta la dificultad para estimar el negocio de los abogados colegiados que pudieron conocer y aplicar las recomendaciones del ICAM durante estos años, parece más razonable utilizar como referencia el volumen de los ingresos colegiales. Según las Memorias Económicas del ICAM de 2013, 2014 y 39 2015, publicadas en su web¹⁶, los ingresos efectivos del ICAM fueron de 52.301.199 euros en 2013, de 35.760.683 euros en 2014 y de 22.951.217 euros en 2015, por lo que los ingresos colegiales a lo largo de la infracción pueden estimarse en torno a 39,5 millones de euros".

Tras destacar la imposibilidad de aplicar circunstancias atenuantes y teniendo en cuenta tanto las características de las diversas conductas que integran la infracción y, específicamente su duración (al menos, entre 2013 y 2015), alcance, efectos y demás criterios previstos en el artículo 64 de la LDC, la resolución sancionadora impone al infractor una multa del 2% de los ingresos colegiales del ICAM en 2015 (22.951.217 euros €), lo que equivale a una sanción por importe de 459.024 €.

La CNMC ha cuantificado el importe de la multa con arreglo al artículo 63.1 de la LDC que dispone: "Los órganos competentes podrán imponer a los agentes económicos, empresas, asociaciones, uniones o agrupaciones de aquellas, que deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en la presente Ley las siguientes sanciones: c) Las infracciones muy graves con multa de hasta el 10 por ciento del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de las multas".

El Colegio de Abogados recurrente sostiene que no se le puede cuantificar el importe de la multa con arreglo a ese precepto porque no tiene volumen de negocios.

De admitir su tesis habría que aplicar el supuesto previsto en el artículo 63.3 de la LDC según el cual: "En caso de que no sea posible delimitar el volumen de negocios a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, las infracciones tipificadas en la presente Ley serán sancionadas en los términos siguientes: c) las infracciones muy graves con multa de más de 10 millones de euros".

Y a la vista del contenido de ambos preceptos, esta Sala confirma el criterio de la CNMC, tanto en cuanto al método de cuantificación como en la determinación del importe de la multa que se ha fijado con arreglo al artículo 63.1.c) de la LDC. A efectos de aplicación de las normas de competencia, a los colegios profesionales se les puede considerar como asociaciones de empresas tal como sostiene el Tribunal de Justicia de las Comunidades de 19 de febrero de 2002, asunto C- 309/99, en su apartado 64. Y, en consecuencia, entendemos ajustado a derecho que la CNMC haya cuantificado el importe de la multa de acuerdo con el artículo 63.1.c) de la LDC atendiendo así a su volumen de negocios sin que apreciemos arbitrariedad alguna por la CNMC cuando determina el volumen de negocios atendiendo a los ingresos del ICAM en el año 2015 que ascendieron a 22.951.217 euros.

Tampoco apreciamos vulneración del principio de proporcionalidad en la determinación del importe de la multa toda vez que, al volumen de negocios referido se le ha aplicado como tipo sancionador el 2 % -cuando el máximo es del 10%- lo que ha supuesto una multa por importe de 459.024 euros.

Además, el colegio recurrente se ha limitado a mostrar su discrepancia, pero sin aportar al respecto ningún otro método de determinación del volumen de negocios porque lo que no es, en ningún caso admisible es que esa hipotética dificultad para determinar el volumen de negocios suponga, una vez apreciada la existencia de una infracción la nulidad de la sanción de multa impuesta.

Procede, en consecuencia, la desestimación del recurso y la confirmación de la resolución recurrida.

DÉCIMO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA procede imponer las costas a la parte recurrente, dada la desestimación del recurso.

Vistos los preceptos citados por las partes y demás de pertinente y general aplicación,

FALLAMOS

DESESTIMAR el recurso interpuesto por el Procurador D. Fernando Ruiz de Velasco Martínez de Ercilla, en nombre y representación del **COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID** contra la resolución de 15 de diciembre de 2016, del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, mediante la cual se le impuso una sanción de



multa de 459.024 euros €, por la comisión de una infracción muy grave del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia resolución que declaramos conforme a derecho.

Con imposición de costas a la parte recurrente.

La presente sentencia, que se notificará en la forma prevenida por el art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es susceptible de recurso de casación, que habrá de prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Lo que pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ