



Roj: **STS 2242/2024 - ECLI:ES:TS:2024:2242**

Id Cendoj: **28079130032024100115**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **26/04/2024**

Nº de Recurso: **2035/2022**

Nº de Resolución: **716/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 4143/2021,**
ATS 9364/2022,
STS 2242/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 716/2024

Fecha de sentencia: 26/04/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **2035/2022**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 23/04/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 6

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **2035/2022**

Ponente: Excmo. Sr. D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 716/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**

D.^a María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 26 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado con el número **2035/2022**, interpuesto por el Abogado del Estado en la representación legal y asistencia letrada que le corresponde, contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 29 de septiembre de 2021, dictada en el recurso contencioso-administrativo 254/2018, que estimó el recurso contencioso-administrativo promovido por el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia contra la resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 8 de marzo de 2018, recaída en el expediente S/DC/0587/16 COSTAS BANKIA.

Ha sido parte recurrida el Colegio de Abogados de Valencia (ICAV) representado por la Procurador de los Tribunales Marta Ortega Cortina, bajo la dirección letrada de José Espinosa Calabuig.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo número 254/2018, la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia el 29 de septiembre de 2021, cuyo fallo dice literalmente:

"Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por **ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE VALENCIA (ICAV)** contra la resolución de 8 de marzo de 2018, dictada por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el expediente S/DC/0587/16 COSTAS BANKIA, mediante la cual se le impuso una sanción de multa por importe de 315.000 euros, resolución que declaramos nula de pleno Derecho; con expresa imposición de costas a la Administración demandada."

La Sala de instancia fundamenta la decisión de estimar el recurso contencioso-administrativo, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

" **SEGUNDO.-** Como se expone en la misma resolución recurrida, el expediente sancionador examina las conductas llevadas a cabo por los Colegios Oficiales de Abogados denunciados consistentes en la elaboración, publicación y divulgación de lo que los mismos denominan "Criterios orientativos para la tasación de costas y jura de cuentas", y que fueron denunciadas por Bankia por su aplicación a los denominados pleitos masivos.

La CNMC parte en su análisis del principio según el cual los honorarios de los abogados deben fijarse libremente al no estar sometidos sus servicios a un régimen arancelario, lo que supone que no se fijan por ley u otra norma en atención a distintos conceptos y cuantías, ni se sujetan a un sistema de tarifas mínimas.

Tras referirse a la naturaleza y regulación de los Colegios Profesionales en la Ley 2/1974, incide en la reforma operada para adaptarla a la "Directiva de Servicios" (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior) y que se aprobó en 2009 a través de las Leyes 25/2009, de 22 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios. En particular, pone de relieve que las reformas introducidas en la Ley de Colegios Profesionales modificaron las competencias de estos respecto a los honorarios de sus miembros en el sentido de derogar desde su entrada en vigor la función de "Establecer baremos de honorarios, que tendrán carácter meramente orientativo".

Además, supuso la incorporación a la Ley 2/1974 de un nuevo artículo 14 según el cual

"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"; y de una nueva Disposición Adicional Cuarta, que establece lo siguiente: "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".

La resolución recuerda la regulación de la tasación de costas contenida en la legislación procesal civil (Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), y la intervención que, en los procedimientos de impugnación de la tasación, reserva la Ley a los Colegios de Abogados.



Sobre la base de todo ello, en el relato de hechos acreditados se describe la actuación concreta de cada uno de los Colegios refiriéndose, en particular, al ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE VALENCIA (ICAV).

La Dirección de Competencia, en su informe y propuesta de resolución de 4 de agosto de 2017, entendió que no había quedado acreditado que la elaboración, aplicación y publicación de criterios orientativos para la tasación de costas judiciales por parte de los 9 Colegios de Abogados denunciados constituyera una infracción del artículo 1 de la LDC, como tampoco constituiría tal infracción la aplicación de los referidos criterios en la elaboración de dictámenes para la tasación de costas judiciales.

Sin embargo, la Sala de Competencia, por acuerdo de 10 de enero de 2018, consideró que los hechos podrían haber sido mal calificados por el órgano instructor y constituir una recomendación colectiva de precios prohibida por el artículo 1 de la LDC.

Sometida a los interesados esta nueva calificación en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 51.4 de la Ley 15/2007, y formuladas las oportunas alegaciones, la CNMC apreció finalmente que, en efecto, la conducta imputada al Colegio ahora recurrente constituía una recomendación colectiva de precios prohibida por el artículo 1 de la LDC, calificada como infracción muy grave en el artículo 62.4.a) de la LDC y susceptible por tanto de ser sancionada con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total del infractor en el ejercicio anterior; conducta que se habría materializado mediante la elaboración, aplicación y difusión de documentos (llamados habitualmente "criterios") que incluyen listados de precios u honorarios de servicios prestados por abogados colegiados, en contra de lo dispuesto en el artículo 14 de la LCP.

Dicha conducta se habría extendido, en el caso del ICALBA, desde el 14 de enero de 2010, en que acordó aplicar los "Criterios Orientadores sobre Honorarios" aprobados por el Consejo de Abogados de Castilla-La Mancha en abril de 2006, hasta, al menos, el 21 de julio de 2016.

Y determinó la imposición de una sanción de multa de 20.000 euros, cuantía que se fija en atención a los ingresos totales del Colegio en 2017 y que toma además como referencia el número de abogados colegiados y la duración de la conducta.

TERCERO.- Frente a la resolución recurrida esgrime la entidad actora en su demanda como primer motivo de impugnación la falta de competencia territorial, motivo de impugnación de valoración preferente que, de prosperar, daría lugar a la anulación de la resolución impugnada sin necesidad de analizar el resto de las razones invocadas.

Este motivo y en estos mismos términos ha sido ya resuelto por la sentencia del pasado 15 de julio de 2021, recurso 209/18, a la que íntegramente nos remitimos, es ese caso referido al ILUSTRE COLEGIO DE LA ABOGACÍA DE BARCELONA.

Decíamos que *"[E]l análisis de la posible incompetencia territorial de la CNMC respecto de las actuaciones seguidas frente al ICAB debe partir de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, según el cual:*

"1. Corresponderá al Estado el ejercicio de las competencias reconocidas en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, respecto de los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 6 y 7 de la mencionada Ley, cuando las citadas conductas alteren o puedan alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, aun cuando el ejercicio de tales competencias haya de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas.

2. En todo caso, se considera que se altera o se puede alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, en los siguientes casos:

a) Cuando una conducta altere o pueda alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional o pueda afectar a la unidad de mercado nacional, entre otras causas, por la dimensión del mercado afectado, la cuota de mercado de la empresa correspondiente, la modalidad y alcance de la restricción de la competencia, o sus efectos sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios, aun cuando tales conductas se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma.

b) Cuando una conducta pueda atentar contra el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, implicar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional, suponer la compartimentación de los mercados o menoscabar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, aun cuando tales conductas se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma.



3. Corresponderá a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia el ejercicio en su territorio de las competencias reconocidas en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, respecto de los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 6 y 7 de la mencionada Ley, cuando las citadas conductas, sin afectar a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma o al conjunto del mercado nacional, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma.

(...)"

Al mismo tiempo, es preciso tener presente que la organización y funcionamiento de los Colegios Profesionales se articula sobre la base del principio de competencia territorial, lo que implica que no puede extenderse más allá del territorio correspondiente. Y así se sigue de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que, al relacionar las funciones que tienen encomendadas, dispone de manera expresa que las mismas se ejercerán "... en su ámbito territorial".

En el mismo sentido se pronuncia el Estatuto General de la Abogacía aprobado por Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, -hoy derogado por el Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, pero aplicable a los hechos enjuiciados-, cuyo artículo 17, tras declarar en su apartado 1 que "Todo abogado incorporado a cualquier Colegio de Abogados de España podrá prestar sus servicios profesionales libremente en todo el territorio del Estado, en el resto de los Estados miembros de la Unión Europea y en los demás países, con arreglo a la normativa vigente al respecto" (acogiendo así el principio de colegiación única que, con carácter general, establece el artículo 3 de la citada Ley 2/1974), dispone en su apartado 4 que "En las actuaciones profesionales que lleve a cabo en el ámbito territorial de otro Colegio, el abogado estará sujeto a las normas de actuación, deontología y régimen disciplinario del mismo".

Este precepto evidencia la compatibilidad del principio de colegiación única y el de competencia territorial del Colegio Profesional pues, si bien permite el ejercicio de la abogacía en todo el territorio del Estado con independencia del Colegio Profesional al que esté incorporado el abogado, somete su actuación profesional, en todo caso, a las normas de actuación fijadas por el Colegio correspondiente al territorio en el que interviene.

Del conjunto normativo expuesto se desprende que las actuaciones de los Colegios Profesionales, también las que pudieran ser constitutivas de infracciones de la Ley de Defensa de la Competencia, tienen por definición legal un alcance territorial limitado al del Colegio Profesional que las lleva a cabo y, en consecuencia, y por aplicación del artículo 1.3 de la Ley 1/2002, debiera conocer de las mismas la autoridad autonómica de competencia en aquellas Comunidades en las que exista.

Este ha sido, por lo demás, el criterio aplicado por la misma CNMC en el procedimiento SAMAD/09/2013, seguido frente al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid en relación a la conducta consistente en la publicación de unos baremos de honorarios a efectos de la tasación de costas y jura de cuentas efectuada por el ICAM al entender que suponía una recomendación colectiva de precios (honorarios) y por tanto la realización de una conducta anticompetitiva.

En ese caso, la Dirección de Competencia consideró que, en relación a lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, la conducta se limitaba exclusivamente al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, por lo que el expediente fue incoado e instruido por el Servicio de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, si bien se resolvió por la Sala de Competencia de la CNMC al estar limitadas las facultades del órgano autonómico de competencia a la instrucción del procedimiento.

La resolución dictada en aquel expediente, de fecha 15 de septiembre de 2016, se refiere al mercado geográfico afectado por una práctica sustancialmente análoga a la que ahora enjuiciamos. Y lo describe del siguiente modo:

"En relación con el ámbito territorial del ICAM, 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, en el presente expediente, 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 este Expediente afectan a todos los abogados ejercientes en el ámbito geográfico descrito, cuyo número ha quedado reflejado anteriormente".

Se mostró en este supuesto tan escrupulosa en el respeto del ámbito territorial colegial que excluyó el territorio correspondiente a otro Colegio de Abogados con demarcación propia dentro de la Comunidad de Madrid, cuando

las razones que según la CNMC justifican su competencia en el caso de la sanción al ICAB que estamos analizando concurrían de igual modo en el referido expediente SAMAD/09/2013.

Si el criterio de la Comisión, en lo que constituye un claro precedente, fue entonces distinto, procede plantearse si las razones esgrimidas en la resolución recurrida justifican el que pudiera adoptarse ahora un criterio diferente y contrario, por lo expuesto, a la regla general de competencia.

Conforme al transcrito artículo 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, cabría atribuir la competencia a la CNMC en este supuesto, no obstante la regla general de competencia territorial, si se tratase de una conducta que "... altere o pueda alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional o pueda afectar a la unidad de mercado nacional, entre otras causas, por la dimensión del mercado afectado, la cuota de mercado de la empresa correspondiente, la modalidad y alcance de la restricción de la competencia, o sus efectos sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios, aun cuando tales conductas se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma"; o bien que "... pueda atentar contra el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, implicar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional, suponer la compartimentación de los mercados o menoscabar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales...", aun cuando tales conductas se hubieran llevado a cabo en el territorio de una sola Comunidad Autónoma.

Pese a los esfuerzos desplegados en la resolución para justificar la competencia de la CNMC, considera la Sala que las circunstancias que invoca no permiten excepcionar la regla general.

efecto, debe partirse de que lo que se sanciona en este caso son las conductas autónomas de cada uno de los Colegios incoados, sin que se acredite, ni constituya además causa de la sanción, una actuación concertada de todos ellos.

Pues bien, no se advierte en qué medida puede verse afectada la competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional por la actuación concreta de cada Colegio de Abogados.

Desde luego, no es suficiente que la resolución ponga de manifiesto que "... se ven afectados los territorios de 9 de las 50 provincias que componen el estado español, ubicadas en 9 Comunidades Autónomas diferentes".

Como decimos, la actuación de cada uno de los Colegios sancionados solo puede alcanzar, por definición de la Ley de Colegios Profesionales y de sus respectivos Estatutos, a su concreto ámbito territorial. La posibilidad, a la que se refiere también la resolución, de que "... la recomendación de honorarios o aplicación de los criterios dirigida por cada Colegio a sus colegiados puede tener efectos negativos sobre la competencia al facilitar la coordinación de honorarios entre los abogados" se basa solo en la difusión que habrían tenido los criterios orientativos elaborados por los distintos Colegios -menciona la publicación en la página web o la difusión a través de las herramientas informática de minutación Lextools y Jurisoft- lo que a nuestro juicio no es por sí solo bastante para excepcionar el principio de competencia territorial.

En realidad, el criterio mantenido por la CNMC en este punto lleva a concluir, de modo general, que los potenciales efectos negativos para la competencia se producen -con la consiguiente alteración de la competencia territorial- por el solo hecho de que las prácticas restrictivas de que se trate tengan alguna difusión más allá del mercado geográfico determinado en el que se llevan a cabo -lo que es frecuente en cualquier atendida las posibilidades que ofrecen los medios electrónicos y la especialización de las publicaciones de cada sector de actividad- sin que sea necesario justificar que la afectación del ámbito supraautonómico se ha producido por la concurrencia de los factores a los que se refiere el artículo 1 de la Ley 1/2002, como son "... la dimensión del mercado afectado, la cuota de mercado de la empresa correspondiente, la modalidad y alcance de la restricción de la competencia, o sus efectos sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios". Justificación que, en este caso, no existe al margen de la referencia a la difusión de los criterios orientadores.

Por lo demás, compartimos los argumentos expuestos por el ICAB en su crítica a los razonamientos de la CNMC relacionados con las características de los procedimientos masivos seguidos frente a Bankia, y con la actuación de despachos de abogados especializados que operan en todo el territorio nacional con demandas idénticas.

En efecto, en cuanto a lo primero es significativo el dato aportado por el mismo ICAB de que únicamente constan en el expediente dos dictámenes emitidos por ese Colegio, además de despachos distintos.

Y, por otra parte, no puede dejar de recordarse que los expedientados y sancionados finalmente no son los despachos de abogados frente a los que, por cierto, se dirigía también originariamente la denuncia que dio origen al procedimiento sancionador.



Todo ello nos lleva a concluir que la CNMC carecía de competencia territorial para la incoación, tramitación y resolución del expediente sancionador seguido frente al ICAB por estar atribuida dicha competencia a la Autoridad Catalana de la Competencia, como en su día informó este organismo en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 5 Cuatro de la Ley 1/2002, de 21 de febrero (folios 9086 y siguientes del expediente administrativo).

CUARTO.- La anterior conclusión exige determinar cual sea la consecuencia que debe seguirse de la imposición de una sanción por órgano territorialmente incompetente, que no es otra que la nulidad de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre .

El precepto exige, no obstante, que la incompetencia territorial sea manifiesta.

Entendemos que, en el presente caso, el conjunto normativo que hemos expuesto en el fundamento anterior, en particular, el artículo 1 de la Ley 1/2002 y los artículos 4 y 17.4 del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio , así como el hecho de que consten en el expediente informes de las autoridades catalana y andaluza de competencia favorables a la tesis que sostenemos, asumida por la misma CNMC en el expediente SAMAD/09/2013, obligan a concluir que, en efecto, la falta de competencia territorial era manifiesta y la resolución adoptada, por esa razón, nula de pleno Derecho, por lo que procede declararlo así con estimación del recurso interpuesto [...]."

La remisión que hacemos nos conduce a la integra estimación del presente recurso con la anulación de la resolución impugnada. "

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia, el Abogado del Estado preparó recurso de casación, que la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional tuvo preparado mediante auto de 1 de marzo de 2021, que al tiempo, ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dictó auto el 6 de junio de 2022, cuya parte dispositiva dice literalmente:

" 1.º) Admitir el recurso de casación n.º **2035/2022**, preparado por el Abogado del Estado contra la sentencia de 29 de septiembre de 2021, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso n.º 254/2018.

2.º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en aclarar si resulta determinante, o no, la existencia de procedimientos masivos a efectos de verificar los efectos supraautonómicos de prácticas restrictivas de la competencia (consistentes en la elaboración, publicación y difusión de baremos de honorarios por parte de los Colegios de Abogados) a fin de determinar la autoridad administrativa competente para la instrucción y resolución de procedimientos sancionadores.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, será objeto de interpretación, el artículo 1.1 y 2 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, y el artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales; sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pueda extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado (art. 90.4 LJCA).

4.º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala de lo Contencioso-administrativo, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos. "

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de 23 de junio de 2022, habiendo sido admitido a trámite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se establece que una vez transcurra el plazo de treinta días que el artículo 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece para la presentación del escrito de interposición del recurso de casación, se acordará. El Abogado del Estado en la representación que ostenta presentó escrito de interposición del recurso de casación el 27 de julio de 2022, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

"tenga por **INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN** contra la sentencia de la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 29 de septiembre de 2021, estimando el recurso n.º 254/2018 interpuesto por el **ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE VALENCIA** contra la resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), de 8 de marzo de 2018 (en el expediente sancionador S/DC/0587/16 Costas Bankia), por la que se le impuso una sanción de multa de 315.000 euros por la realización de conductas prohibidas en el artículo 1 de la Ley de



Defensa de la Competencia, consistentes en recomendaciones colectivas de precios, y **CON ESTIMACION de este recurso de casación, se fije jurisprudencia en el sentido señalado y con arreglo a dicha doctrina, case y anule la sentencia recurrida, y ordene la retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia** y su devolución a la Sala de la que proceden, para que dicte nueva sentencia resolviendo lo que proceda sobre las cuestiones y pretensiones planteadas. "

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 9 de septiembre de 2022 se tiene por interpuesto recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y personada, para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal del Colegio de Abogados de Valencia (ICAV) mediante escrito de oposición de fecha 25 de octubre de 2022, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyo con el siguiente SUPLICO:

" teniendo por presentado este escrito, lo admita y tenga por formulada la oposición al escrito de interposición del recurso de casación formulado por el Abogado del Estado en representación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia contra la Sentencia de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, dictada por la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso ordinario nº 245/2018 y, previos los trámites preceptivos, dicte sentencia por la que declare no haber lugar al recurso de casación, desestimándolo, con imposición de costas a la parte recurrente. "

SEXTO.- Por providencia de 1 de diciembre de 2022, se acuerda no ha lugar al señalamiento de vista; y por providencia 25 de enero de 2024 se designo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. **José Manuel Bandrés Sánchez-Cruz** y se señala este recurso para votación y fallo el 23 de abril de 2024, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación: El asunto litigioso relativo a la impugnación de la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 29 de septiembre de 2021 .

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la Abogacía del Estado, al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 29 de septiembre de 2021, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia contra la resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión de los Mercados y la Competencia de 8 de marzo de 2018, que le impuso una sanción de multa por importe de 315.000 euros por la comisión de conductas prohibidas por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La sentencia impugnada, cuya fundamentación jurídica hemos transcrito en el antecedente de hecho primero de esta sentencia, con remisión a la sentencia dictada por ese órgano judicial de 15 de julio de 2021 (RCA 209/2017), en referencia al motivo de impugnación formulado, basado en la incompetencia manifiesta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, considera que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, en este caso, el mercado geográfico afectado por las conductas sancionadas no es el nacional, como determina la resolución sancionadora, sino el delimitado por el ámbito de actuación propio de cada uno de los Colegios de Abogados contra los que se incoó el expediente sancionador, y, como consecuencia de ello, la Comisión Nacional no es competente.

Se argumenta en la sentencia que en el acuerdo de recalificación de los hechos, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia abandona la referencia a la existencia de pleitos masivos idénticos o muy parecidos entre sí, seguidos contra Bankia y tramitados por diferentes órganos jurisdiccionales atendiendo al domicilio del afectado, que era lo que justificaba la competencia de la Comisión Nacional al verse afectado un ámbito supraautonómico. A partir de ese momento (acuerdo de recalificación) y o no existe ninguna razón por la que pueda fundamentarse la competencia de la Comisión Nacional.

Añade la Sala que los operadores contra los que se incoa el procedimiento y son sancionados por prácticas anticompetitivas son los Colegios de Abogados y no los colegiados de cada uno de ellos individualmente considerados, por lo que la competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia tampoco puede resultar avalada por la posible coordinación en la minutación de honorarios entre abogados colegiados en distintos Colegios.



Descarta, asimismo, que la afectación de la libre competencia en un ámbito supraautonómico pueda venir determinada por la única circunstancia de que los hechos sancionados se produzcan en nueve de las cincuenta provincias del Estado español, sin que esta conclusión (la de que la difusión de baremos no proyecta efectos fuera del ámbito territorial de dicho Colegio) quede desvirtuada por el principio de colegiación única recogido en el artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (LCP). Tampoco puede fundamentar la competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, entiende la Sala, el hecho de que los criterios orientativos se hayan difundido a través de herramientas electrónicas o publicaciones especializadas.

En definitiva, la Sala concluye que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia carecía de competencia territorial para la incoación, tramitación y resolución del expediente sancionador seguido frente al Colegio de Abogados de Valencia, correspondiendo dicha competencia al órgano de defensa de la competencia por estar atribuida dicha competencia a la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana.

El recurso de casación se fundamenta en la infracción de los artículos 1.1 y 2 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, de los que se infiere la competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para conocer de la investigación y de la imposición de la sanción en relación con el expediente incoado a Colegios de Abogados por la comisión de conductas prohibidas por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistentes en "recomendaciones de precios" mediante la elaboración y publicación de criterios orientativos para la tasación de costas judiciales que no tienen en cuenta la existencia de pleitos masivos idénticos o muy parecidas entre sí.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo aplicable y acerca de la doctrina jurisprudencial que resulta relevante en el enjuiciamiento de este recurso de casación.

Antes de abordar, concretamente, el examen de las infracciones del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que aduce la Abogacía del Estado, procede dejar constancia de las normas jurídicas que resultan aplicables y son objeto de interpretación, así como recordar la doctrina jurisprudencial que consideramos relevante para resolver la presente controversia casacional.

A) El Derecho Estatal

El artículo 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, bajo el epígrafe "Puntos de conexión", dispone:

"1. Corresponderá al Estado el ejercicio de las competencias reconocidas en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, respecto de los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 6 y 7 de la mencionada Ley, cuando las citadas conductas alteren o puedan alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, aun cuando el ejercicio de tales competencias haya de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas "

El artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de julio, sobre Colegios Profesionales, bajo el epígrafe " Colegiación", en su apartado 2, dispone:

"Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal. La cuota de inscripción o colegiación no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción. Los Colegios dispondrán los medios necesarios para que los solicitantes puedan tramitar su colegiación por vía telemática, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de esta Ley "

B) La jurisprudencia del Tribunal Supremo

En la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2023 (RC 8681/2021), resolviendo el recurso de casación interpuesto por el Colegio de Abogados de Barcelona contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo 209/2018, en cuya fundamentación jurídica se sustentó la sentencia impugnada en el presente recurso de casación, dijimos:

"Y, en relación con el acuerdo de recalificación, basado en el artículo 51.4 de la LDC, se fundamentó por el Consejo en los hechos que constan acreditados en las actuaciones "[...] no han sido calificados correctamente a la luz de lo previsto en el artículo 1 de la LDC y de la interpretación que del mismo ha hecho esta Comisión en previas resoluciones". Por tanto, la discrepancia entre la Comisión y la Dirección de Competencia versaba de forma exclusiva sobre la calificación, esto es, la valoración jurídica de los hechos acreditados en el expediente,



sin que exista, por el contrario, ningún desacuerdo en los hechos tenidos en cuenta, que son en todo caso, sin alteración alguna, los relacionados en el Pliego de Concreción de Hechos. Y como tales, al tiempo de delimitar el mercado, se afirmaba "Así centrado el objeto del análisis, el mercado afectado ha de considerarse de alcance nacional, por cuanto las características de los procedimientos masivos que subyacen a la controversia planteada por Bankia no permiten segmentación territorial alguna. Efectivamente, los servicios jurídicos prestados en el marco de este tipo de procedimientos y que dan lugar a la tasación de costas se caracterizan por tener un alcance nacional, por ser prestados por despachos especializados, por la existencia de campañas publicitarias masivas en medios de alcance nacional, y, finalmente, por la similitud de los demandados y condenados en costas (grandes entidades, normalmente financieras, de implantación nacional). Todo esto hace que, sin perjuicio de la conclusión que pueda alcanzarse en relación con otras conductas colegiales, en el presente expediente, el mercado afectado tenga carácter nacional."

TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico en que se fundamenta el recurso de casación, referidas a la vulneración del artículo 1 de la Ley 1/2002 de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, tal como se expone en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 8 de junio de 2022, consiste en aclarar si resulta determinante, o no, la existencia de procedimientos masivos a efectos de verificar los efectos supraautonómicos de prácticas restrictivas de la competencia consistentes en la elaboración, publicación y difusión de baremos de honorarios por parte de los Colegios de Abogados, a fin de determinar la autoridad administrativa competente para la instrucción y resolución de procedimientos sancionadores.

Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, esta Sala, siguiendo la doctrina fijada en la sentencia de este Tribunal Supremo núm. 35/2022, de 16 de enero de 2023 (RC 8681/2021), considera que el motivo de nulidad apreciado por la sentencia impugnada es el previsto en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que, en su apartado b), establece que serán nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas "dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio".

Y ello, por entender el Tribunal de instancia que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia carecía manifiestamente de competencia para instruir estos procedimientos, interpretando la previsión contenida en el artículo 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

Esta Ley, que trata de delimitar las competencias ejecutivas del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, dispone en su artículo 1.1 que "Corresponderá al Estado el ejercicio de las competencias reconocidas en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, respecto de los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 6 y 7 de la mencionada Ley, cuando las citadas conductas alteren o puedan alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, aun cuando el ejercicio de tales competencias haya de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas".

Y el apartado 2 de este mismo precepto aclara que:

"En todo caso, se considera que se altera o se puede alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, en los siguientes casos:

a) Cuando una conducta altere o pueda alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional o pueda afectar a la unidad de mercado nacional, entre otras causas, por la dimensión del mercado afectado, la cuota de mercado de la empresa correspondiente, la modalidad y alcance de la restricción de la competencia, o sus efectos sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios, aun cuando tales conductas se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma.

b) Cuando una conducta pueda atentar contra el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, implicar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional, suponer la compartimentación de los mercados o menoscabar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, aun cuando tales conductas se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma.

3. Corresponderá a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia el ejercicio en su territorio de las competencias reconocidas en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, respecto de los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 6 y 7 de la mencionada Ley,



cuando las citadas conductas, sin afectar a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma o al conjunto del mercado nacional, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma".

En definitiva, tal y como señala la exposición de motivos de la ley y la STC 208/1999, de 15 de noviembre de 1999 (rec. 2027/1989) la competencia del Estado se extiende a todas las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en el ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actuaciones se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma, mientras que la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, se halla limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en el territorio de cada Comunidad Autónoma y que no afecten al mercado supraautonómico.

Así pues, las Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencias en esta materia, tendrán competencia respecto de los procedimientos que se sigan por prácticas que cumplan los dos siguientes requisitos cumulativos: que se desarrollen en el ámbito territorial autonómico y que no afecten a un ámbito superior al autonómico.

Por el contrario, la competencia será de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia si las conductas afectan a un ámbito supraautonómico, aunque se desarrollen en el ámbito territorial autonómico.

TERCERO.- La sentencia de la Audiencia Nacional impugnada, en contra del criterio sostenido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, consideró que el mercado geográfico afectado por las conductas sancionadas no es nacional, sino que se circunscribe al ámbito territorial propio de actuación de cada uno de los Colegios de Abogados implicados. El argumento sustancial para la estimación del recurso radica en:

a) En primer lugar, considera que lo que se sanciona son las conductas autónomas de cada uno de los Colegios implicados, sin que se acredite, ni es causa de sanción, la existencia de una actuación concertada entre ellos.

b) No se advierte en qué medida puede verse afectada la competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional por la actuación concreta de cada Colegio de Abogados. La afectación de la libre competencia en un ámbito supraautonómico no puede venir determinada por la única circunstancia de que los hechos sancionados se produzcan en los territorios de 9 de las 50 provincias ubicadas en nueve Comunidades Autónomas diferentes, siendo en todo caso necesario que las conductas sancionadas alteren la competencia en dicho ámbito supra autonómico o en el conjunto del mercado nacional y de sus respectivos Estatutos, a su concreto ámbito territorial.

c) Y la posibilidad a la que se refiere la resolución recurrida de que la recomendación de honorarios o la aplicación de los criterios de cada Colegio pueda tener efectos negativos sobre la competencia al facilitar la coordinación de honorarios entre los abogados, se basa solo en la difusión que habrían tenido los criterios orientativos elaborados por los distintos Colegios y la publicación en la página web o la difusión informática de minutación Lextools y Jurisoft, que a su juicio no es por sí solo bastante para excepcionar el principio de competencia territorial.

Concluye de modo general que los potenciales efectos negativos para la competencia se producen por el solo hecho de que las prácticas restrictivas de que se trate tengan alguna difusión más allá del mercado geográfico en el que se llevan a cabo, que es frecuente teniendo en cuenta las posibilidades que ofrecen los medios electrónicos y la especialización de las publicaciones de cada sector de actividad, sin que sea necesario justificar que la afectación del ámbito supraautonómico se ha producido por la concurrencia de los factores a los que se refiere el art. 1 de la Ley 1/2002, justificación que, en este caso, no existe al margen de la referencia a la difusión de los criterios orientadores.

Pues bien, sentando lo anterior, hemos de reiterar lo ya manifestado en nuestras reseñadas Sentencias dictadas en relación con otros colegios profesionales en las que dijimos que la actividad sancionada se circunscribe a los diferentes acuerdos adoptados por nueve Colegios profesionales de Abogados pertenecientes a diferentes territorios (Valencia, Barcelona, Ávila, La Rioja, Vizcaya, Santa Cruz de Tenerife, Albacete, A Coruña, Sevilla) que ubicados en nueve Comunidades Autónomas diferentes aprobaron los denominados "criterios orientativos para la tasación de costas y jura de cuentas". Y consideramos que aún siendo cierto que dichos criterios despliegan en principio sus efectos directos sobre las actuaciones profesionales realizadas por los Abogados en el ámbito territorial correspondiente también lo es que las conductas enjuiciadas tienen, a juicio de este tribunal y a los solos efectos de determinar la competencia del órgano instructor y sancionador, una proyección supra autonómica.

La actividad analizada en el expediente instruido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, no versa sobre la conducta aislada de un solo colegio de abogados, con un ámbito de actuación circunscrito a una Comunidad Autónoma o a parte de su territorio, sino que afecta a la conducta desplegada por nueve



colegios territoriales ubicados en otras tantas Comunidades Autónomas, que adoptaron acuerdos similares durante períodos de tiempo cercanos o coincidentes, lo que unido a la circunstancia de que tales acuerdos tuvieron una difusión general entre todos los profesionales y en algunos casos se publicaron en páginas web de los propios colegios, pudiendo ser consultados en internet, tuvieron una proyección que excede de su propio ámbito territorial con una dimensión supra autonómica.

Y a los solos efectos de determinar la proyección de la conducta analizada para establecer la competencia del órgano instructor no es necesario probar que las conductas desarrolladas por distintos colegios estaban concertadas entre sí, sino que resulta suficiente constatar que existieron acuerdos similares de forma cercana o simultánea en el tiempo en las distintas Comunidades Autónomas, pues en esa conducta coincidente de distintos colegios, la actuación de cada uno en su demarcación territorial, sirve reforzar la actuación de los demás, dotándola de una proyección supra autonómica.

Por otra parte, el principio de colegiación única (art. 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero) en cuya virtud basta que el abogado se incorpore a uno solo de los colegios profesionales territoriales para que se le permita ejercer en todo el territorio español, determina que los criterios de un colegio territorial se aplican a todos los profesionales que actúen en su territorio, circunstancia esta que ha de ponerse en relación con la existencia de un fenómeno de litigiosidad en masa a nivel nacional que motivo la denuncia origen de este expediente lo que dota a estos acuerdos de una proyección que excede del ámbito territorial del colegio respectivo.

Y, en relación con el acuerdo de recalificación, basado en el artículo 51.4 de la Ley de la Defensa de la Competencia, se fundamentó por el Consejo en los hechos que constan acreditados en las actuaciones "[...] no han sido calificados correctamente a la luz de lo previsto en el artículo 1 de la LDC y de la interpretación que del mismo ha hecho esta Comisión en previas resoluciones". Por tanto, la discrepancia entre la Comisión y la Dirección de Competencia versaba de forma exclusiva sobre la calificación, esto es, la valoración jurídica de los hechos acreditados en el expediente, sin que exista, por el contrario, ningún desacuerdo en los hechos tenidos en cuenta, que son en todo caso, sin alteración alguna, los relacionados en el Pliego de Concreción de Hechos. Y como tales, al tiempo de delimitar el mercado, se afirmaba "Así centrado el objeto del análisis, el mercado afectado ha de considerarse de alcance nacional, por cuanto las características de los procedimientos masivos que subyacen a la controversia planteada por Bankia no permiten segmentación territorial alguna. Efectivamente, los servicios jurídicos prestados en el marco de este tipo de procedimientos y que dan lugar a la tasación de costas se caracterizan por tener un alcance nacional, por ser prestados por despachos especializados, por la existencia de campañas publicitarias masivas en medios de alcance nacional, y, finalmente, por la similitud de los demandados y condenados en costas (grandes entidades, normalmente financieras, de implantación nacional). Todo esto hace que, sin perjuicio de la conclusión que pueda alcanzarse en relación con otras conductas colegiales, en el presente expediente, el mercado afectado tenga carácter nacional."

El acuerdo del Consejo de recalificación no modifica ni introduce cambio alguno en la definición del mercado geográfico, que es el que ahora interesa, ni en ninguno de los hechos incluidos en el PCH, sino que se circunscribe a realizar una distinta calificación o valoración jurídica de los hechos que el PCH consideró acreditados, que permanecen inalterados y los mismos antes y después del acuerdo de recalificación. No existe, por tanto, en el acuerdo de recalificación abandono alguno de los hechos narrados en el pliego de concreción de hechos, ni alteración o modificación de estos, bien se trate de hechos relacionados con la existencia de pleitos masivos o con cualquier otro extremo.

Estos criterios, apreciados de forma conjunta, dotan a estas conductas de una dimensión supra autonómica que desborda el concreto ámbito territorial del colegio en el que se adopta cada uno de los acuerdos que a la postre se sancionan, aunque la sanción de imponga a cada uno de los colegios de forma individual, que justifica la intervención de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para valorar tales conductas con un criterio único que evite diferencias entre los órganos de defensa de la competencia autonómicos ante acuerdos similares que persiguen la misma finalidad.

Por todo ello, no se aprecia en el presente caso la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, que tan solo permite declarar un acto nulo de pleno derecho cuando se dicta "por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio", lo que, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo- STS de 2 de febrero de 2017 (recurso 91/2016) y más recientemente la sentencia de 13 de octubre de 2020 (rec. casación 3997/2019), entre otras- exige una incompetencia que "se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido, en definitiva, que la incompetencia vaya acompañada de un nivel de gravedad proporcionada a la gravedad de los efectos que comporta su declaración", circunstancias estas que no concurren en el supuesto que nos ocupa.



Esta consideración no implica que la delimitación del mercado geográfico sea intrascendente a efectos sancionadores. Por el contrario, la definición del ámbito territorial del mercado es relevante a efectos sancionadores tanto para determinar la competencia del órgano sancionador (art. 13 de la LDC y Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia), como para cuantificar las sanciones (criterio del art. 64.1.a) de la Ley de Defensa de la Competencia).

CUARTO.- Sobre la fijación de doctrina jurisprudencial en relación con la interpretación del artículo 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a las cuestiones planteadas en este recurso de casación, que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia declara que:

El artículo 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, en relación con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, debe interpretarse en el sentido de considerar que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia es competente para conocer de la instrucción y resolución de procedimientos sancionadores incoados por vulneración de la Ley de Defensa de la Competencia, cuando las conductas que alteren o puedan alterar la libre competencia trasciendan, por su objeto o por sus efectos, del ámbito supreautonómico y afecten al conjunto o a una parte significativa del mercado nacional.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia es competente para incoar, instruir y resolver procedimientos sancionadores en aquellos supuestos en que las prácticas anticompetitivas en que incurran los Colegios de Abogados consistan en recomendación de precios mediante la elaboración, aprobación y publicación de criterios orientativos para la tasación de costes judiciales, que afectan a los servicios profesionales prestados por los abogados en litigios en masa, que, por sus características singulares, superen el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar haber lugar al recurso casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 29 de septiembre de 2021, que casamos.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los términos que ha quedado resuelta la controversia casacional, debemos retrotraer las actuaciones al momento anterior al dictado de sentencia por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional a fin de que se pronuncie sobre el resto de motivos y cuestiones aducidas por las partes en el proceso de instancia.

QUINTO- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede la imposición de las costas causadas en el presente recurso de casación, ni de las costas causadas en el proceso de instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido una vez fijada en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia la doctrina jurisprudencial relativa a la interpretación del artículo 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

Primero.- Declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 29 de septiembre de 2021, que casamos.

Segundo.- Retrotraer las actuaciones al momento anterior al dictado de la sentencia por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en los términos fundamentados.

Tercero.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, ni de las costas causadas en el proceso de instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.



Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ