

ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES

SACAN/02/23

COLEGIO DE ABOGADOS LAS PALMAS

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 24 de julio de 2024

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el procedimiento de referencia tramitado por el Servicio de Defensa de la Competencia canario por presuntas prácticas anticompetitivas contrarias al artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**).

TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	3
2. LAS PARTES	4
2.1. Denunciante	4
2.2. Denunciado: ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE LAS PALMAS (ICALPA)	4
3. MERCADO AFECTADO.....	4
4. HECHOS DENUNCIADOS	5
5. FUNDAMENTOS DE DERECHO	6
5.1. Competencia para Resolver.....	6
5.2. Propuesta del órgano instructor	7
5.3. Valoración de la Sala de Competencia	8
6. ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES .	11

1. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha 16 de diciembre de 2019, VEGUETA JURÍDICA, S.C.P. (**VEGUETA**) presentó ante la Dirección de Competencia (**DC**) una denuncia contra el Ilustre Colegio de Abogados de Las Palmas (**ICALPA**) por supuestas prácticas restrictivas de la competencia consistentes en el envío de una circular a sus colegiados en la que se indicaba una librería concreta en la que se podía adquirir el escudo del ICALPA para fijarlo a las togas, así como el precio ofertado por dicho local. Estas prácticas infringirían, según el denunciante, el artículo 1 LDC (folios 1 a 20).
- (2) En el marco del trámite de asignación de competencias (expte. 61 CAN 01-15/22 COLEGIO ABOGADOS LAS PALMAS) se consideró que el órgano competente para conocer de este procedimiento sería el Servicio de Defensa de la Competencia (**SDC**) adscrito a la Viceconsejería de Economía e Internacionalización del Gobierno de Canarias (folio 21).
- (3) El 3 de marzo de 2023, el SDC realizó un requerimiento de información al ICALPA, a fin de determinar la posible existencia de indicios racionales de conductas restrictivas de la competencia (folios 22 a 23).
- (4) El ICALPA respondió al requerimiento anterior mediante escrito de 23 de marzo de 2023 (folios 24 a 61).
- (5) Con objeto de determinar la realidad de los hechos denunciados y si pudiera haber indicios de infracción en los mismos que justificasen la incoación de un expediente sancionador, el SDC inició una información reservada, de conformidad con lo previsto en el artículo 49.2 de la LDC, con el número de expediente 59-2022-D-CAN ESCUDO COLEGIO ABOGADOS LAS PALMAS, a la que se incorporó la denuncia e información anexa aportada por el denunciante, así como el resto de información aportada por el ICALPA en respuesta a los requerimientos del SDC.
- (6) El 12 de abril de 2023, el Servicio de Defensa de la Competencia de Canarias, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, elevó al Consejo de la CNMC propuesta de no incoación de expediente sancionador y de archivo de las actuaciones, al considerar que en los hechos denunciados no se apreciaban indicios de infracción de la LDC (folios 62 a 72).
- (7) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC ha deliberado y fallado el asunto en su reunión de 24 de julio de 2024.

2. LAS PARTES

2.1. Denunciante

- (8) La denunciante es la sociedad civil VEGUETA JURÍDICA, S.C.P., con CIF J35975226, y domicilio en Calle Dolores de la Rocha, 13 - 35001, Las Palmas de Gran Canaria (Las Palmas).
- (9) La sociedad civil denunciante es un establecimiento comercial dedicado, esencialmente, a la venta al por menor de libros y otros textos de contenido jurídico, que también comercializa togas.

2.2. Denunciado: ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE LAS PALMAS (ICALPA)

- (10) El Ilustre Colegio de Abogados de Las Palmas es una corporación de derecho público con personalidad jurídica propia, que tiene encomendadas funciones de representación y defensa de sus colegiados, así como la ordenación y disciplina de la actividad profesional de la abogacía.
- (11) Como colegio profesional, el ICALPA se rige por lo dispuesto en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales y por el Estatuto General de la Abogacía, aprobado por el Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo.
- (12) El ICALPA está situado en Plaza de San Agustín, 3 – 35001, Las Palmas de Gran Canaria (Las Palmas) y su NIF es Q855508E.

3. MERCADO AFECTADO

- (13) Dada la actividad de la sociedad denunciante, VEGUETA JURÍDICA, S.C.P, que es un establecimiento comercial dedicado esencialmente a la venta al por menor de libros y otros textos de contenido jurídico, el mercado afectado por la conducta podría ser el de esta actividad, es decir, el de venta al por menor de libros y otro material jurídico.
- (14) A este respecto, es preciso indicar que el escudo del ICALPA se luce en las togas de los profesionales inscritos en dicho Colegio solo como elemento ornamental. Es decir, su uso no es obligatorio, y, por tanto, no es necesario para el ejercicio de las actividades jurídicas, propias de los abogados colegiados en aquél.
- (15) Además, dado que la conducta denunciada se refiere al escudo del ICALPA, el ámbito territorial que podría verse afectado por la conducta no excedería de la comunidad autónoma de Canarias.

4. HECHOS DENUNCIADOS

- (16) Las fuentes de prueba que conforman los hechos acreditados provienen de la información contenida en el escrito de denuncia y de la contestación al requerimiento de información formulado por el servicio de instrucción al Ilustre Colegio de Abogados de las Palmas.
- (17) La sociedad civil denunciante relata, en su escrito de denuncia, que el ICALPA aprobó, por acuerdo de su Junta General Ordinaria celebrada el 18 de julio de 2019, la Circular 38/2019, en la que se indicaba que el escudo colegial ya estaba disponible a la venta en la librería **[CONFIDENCIAL WEB]**, al precio de **[CONFIDENCIAL WEB]** euros. En particular, en dicha Circular se decía:
- “Estimados/as compañeros/as:*
- De conformidad al acuerdo adoptado en la Junta General Ordinaria, celebrada el pasado 21 de marzo de 2019, me complace comunicarles que ya está a disposición de todos/as compañeros/as el escudo colegial para ponerlo en las togas particulares.*
- Podrán adquirir el mismo, **previo encargo**, en la librería “**[CONFIDENCIAL WEB]**”, sita en la calle Alcalde Francisco Hernández González, nº 9, 35001 Las Palmas de Gran Canaria, al precio de **[CONFIDENCIAL WEB]** €.”¹*
- (18) Tras la aprobación y publicación de esta Circular 38/2019, la Librería *Vegueta Jurídica* envió varias quejas dirigidas a la Junta de Gobierno del ICALPA. La primera de ella el 24 de julio de 2019 (folios 11 y 12), la segunda el 20 de septiembre de 2019 (folio 13) y, el 6 de noviembre de 2019, VEGUETA envió un burofax al ICALPA insistiendo en la necesidad de una nueva circular en la que se incluya su oferta por el escudo colegial, como alternativa a la oferta de **[CONFIDENCIAL WEB]** (folios 15 a 17).
- (19) El ICALPA expone en su contestación al requerimiento del SDC (folios 24 a 61) que no ha habido ningún proceso de licitación relacionado con la elaboración ni con la publicidad del escudo, sino que lo que ha habido es una serie de acuerdos de la Junta de Gobierno del ICALPA para, primero autorizar el uso del escudo en las togas (acuerdo de 17 de octubre de 2018), después elegir el modelo concreto que se usaría en las togas, eligiéndose “*el confeccionado por Ánfora Esmalte*”² (acuerdo de 16 de enero de 2019) y finalmente, habría que añadir, el acuerdo para informar de la disponibilidad y precio del escudo en un establecimiento concreto (acuerdo de 18 de julio de 2019), al cual no hace referencia el ICALPA en su escrito de contestación.

¹ Documento 1, anexo al escrito de denuncia (folio 9).

² Folio 36.

- (20) De manera adicional, el ICALPA hace hincapié en el hecho de que el uso del escudo no es obligatorio, a diferencia de lo que ocurre con la toga, y que el acuerdo para permitir su uso fue consecuencia de la propuesta de algunos colegiados:

“-Como se constata en el acuerdo transcrito, el mismo ha sido adoptado a consecuencia de una propuesta de algunos colegiados. El acuerdo consiste simplemente en permitir su uso. No se obliga, ni se sugiere, ni se propone ni se invita a ello en absoluto.”³

- (21) Por otro lado, el ICALPA señala que la única empresa que ha solicitado difusión al colegio de su oferta comercial es VEGUETA. Y añade, respecto al contenido de la Circular 38/2019, en la que sí se recoge la oferta de una tercera empresa (la librería **[CONFIDENCIAL WEB]**), que en dicha Circular:

*“-Se menciona que el escudo está disponible en una librería denominada **[CONFIDENCIAL WEB]**” y el precio que le fue comunicado por dicho establecimiento. Simplemente se estimó pertinente comunicar a los colegiados que estaba disponible en dicho lugar. Nada más.*

- En el ICALPA no se recibió solicitud alguna de dicho establecimiento para hacer ninguna publicidad, ni existe con dicho establecimiento ningún acuerdo de exclusividad ni nada semejante.”⁴

- (22) Finalmente, el ICALPA afirma que el escudo es de su propiedad y que desconoce el número de colegiados que utilizan el escudo en sus togas.

5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

5.1. Competencia para Resolver

- (23) El artículo 13.3 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo del Gobierno de Canarias, aprobado por el Decreto 9/2020, de 20 de febrero, establece que corresponde a la Viceconsejería de Economía e Internacionalización, a la que está adscrito el Servicio de Defensa de la Competencia, *"k) El impulso, ejecución y promoción de las actuaciones en materia de defensa de la competencia en el ejercicio de la actividad económica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias"*.
- (24) El Servicio Canario de Defensa de la Competencia, creado en virtud del Decreto 118/2006, de 1 de agosto, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Economía y Hacienda, asumió el 3 de noviembre de 2008, entre otras funciones, la instrucción de los procedimientos por conductas

³ Folio 26.

⁴ Folio 28.

contrarias a la libre competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

- (25) Por tanto, en función de lo dispuesto anteriormente las funciones de instrucción en el presente expediente corresponden al Servicio de Defensa de la Competencia de Canarias, correspondiendo al Estado la resolución de este expediente, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Única de la Ley 1/2002, al no haber entrado aún en funcionamiento el Consejo Canario de Defensa de la Competencia, creado por Decreto 85/2023, de 25 de mayo, por el que se crea el Consejo Canario de Defensa de la Competencia y se regula su procedimiento de funcionamiento (BOC de 5 de junio de 2023).
- (26) De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, compete a este Organismo *“aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia”*. El artículo 20.2 de la misma Ley atribuye al Consejo la función de *“resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio”* y, según el artículo 14.1.a) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba Estatuto Orgánico de la CNMC, *“la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio”*.
- (27) En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

5.2. Propuesta del órgano instructor

- (28) Esta Sala debe valorar en la presente resolución si concurren los requisitos para la aplicación del artículo 49.3 de la LDC, esto es, la ausencia de indicios de infracción, para, tal y como propone el Servicio de Defensa de la Competencia adscrito a la Viceconsejería de Economía e Internacionalización del Gobierno de Canarias, acordar la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones realizadas hasta el momento.
- (29) En su propuesta de cierre de actuaciones de 12 de abril de 2023, el servicio de instrucción propuso a esta Sala la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, al entender que en los hechos denunciados no se aprecian indicios racionales de *“la participación de la denunciada en conductas competitivas en el mercado de las actividades jurídicas.”* (Folio 72)
- (30) El SDC basa su conclusión en dos argumentos principales. En primer lugar, el SDC sostiene que el contenido de la Circular 38/2019 *“queda enmarcad[o] dentro de la libre potestad del ICALPA para comunicar a sus colegiados la información y los actos inherentes a su ámbito profesional que considere oportunos”* (folio

70). Además, el SDC pone de relieve la ausencia de solicitud o acuerdo alguno con **[CONFIDENCIAL WEB]**, previo a la adopción de la Circular.

- (31) En segundo lugar, el SDC alude a la voluntariedad del uso del escudo en las togas, para concluir que, al carecer de obligatoriedad, “*el colegio denunciado no ha de tener interés en perjudicar o en discriminar a nadie*”.⁵ Y añade el SDC, que el reducido tamaño del mercado y el escaso porcentaje de ingresos que representa el escudo hacen difícil que los hechos denunciados puedan afectar a la posición competitiva de VEGUETA.
- (32) En consecuencia, el servicio de instrucción no ha apreciado indicios de conducta anticompetitiva que aconsejen continuar la tramitación del procedimiento sancionador de oficio.

5.3. Valoración de la Sala de Competencia

- (33) Esta Sala debe resolver, sobre la base de la instrucción realizada, si la conducta investigada realizada por el ICALPA, consistente en la publicación de la Circular 38/2019, en la que se indicaba la disponibilidad del escudo colegial en la librería **[CONFIDENCIAL WEB]**, para su colocación voluntaria en las togas, al precio de **[CONFIDENCIAL WEB]** euros, es constitutiva de una infracción de la LDC.
- (34) En primer lugar, cabe recordar que el Tribunal Supremo ha establecido que el análisis de las recomendaciones colectivas es una materia casuística que requiere de un análisis pormenorizado del contexto en el que se produce:

*“De la jurisprudencia expuesta se desprende que **la apreciación de la existencia de una recomendación colectiva** subsumible en el artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia es una **materia eminentemente casuística en la que resulta relevante el contexto y las circunstancias concurrentes**, que exige apreciar en cada caso la conducta enjuiciada y comprobar si se emiten pautas de actuación tendentes a uniformar comportamientos de los destinatarios. Con arreglo a lo razonado, procede realizar un análisis del contexto y las circunstancias concurrentes en el momento de la emisión de la carta por la Federación Empresarial de Farmacéuticos.”*⁶ [Énfasis añadido]

- (35) Con este punto de partida, conviene recordar que son diversos los procedimientos en los que se han sancionado recomendaciones colectivas emitidas por colegios profesionales, tanto por el Consejo de la CNMC⁷ como por autoridades autonómicas⁸. Estas resoluciones sancionadoras han considerado

⁵ Folio 71.

⁶ Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2014 [[ECLI:ES:TS:2014:4540](#)].

⁷ Por ejemplo, en la resolución de 8 de marzo de 2018, en el expte. S/DC/0587/16 COSTAS BANKIA.

⁸ Por ejemplo, en el acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón de 2 de diciembre de 2019, recientemente confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 2023 [[ECLI:ES:TS:2023:3747](#)].

recomendaciones colectivas prohibidas por el artículo 1 LDC pronunciamientos de diverso contenido, emanados de los colegios profesionales. Por ejemplo, se ha sancionado la elaboración de baremos o criterios de honorarios que *“están llamados a servir de guía no sólo en los casos de impugnación de tasación de costas y juras de cuentas ante cualquier órgano judicial, y, por extensión, en materia de asistencia jurídica gratuita -supuestos a los que se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley sobre Colegios Profesionales-, sino también (...) en cualquier procedimiento judicial en el que por el Juzgado se solicite pericia en materia de honorarios profesionales”*. Y, más relevante aún, también son de aplicación *“cuando no exista pacto o presupuesto escrito respecto a la cuantificación de los honorarios y éstos sean objeto de discusión entre Abogados o entre Abogado y Cliente”* (véase la citada disposición general 4ª, que figura transcrita en el F.J. 3º de la sentencia recurrida).⁹

- (36) Sobre recomendaciones colectivas de colegios profesionales también se ha puesto fin mediante terminación convencional, a una campaña de desprestigio lanzada por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de la Primera Región y el Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España, contra clínicas dentales privadas de marca comercial o corporativas, caracterizadas por prestar sus servicios a un menor precio. En esta ocasión se finalizó por terminación convencional lo que era una recomendación colectiva del Colegio y Consejo citados, dirigida a desprestigiar un tipo de clínicas dentales a través de eslóganes del tipo: *“No abras tu boca a cualquier precio”*.¹⁰
- (37) En definitiva, la jurisprudencia ha establecido que puede calificarse como recomendación colectiva sancionable desde el punto de vista de la defensa de la competencia, cualquier acto o decisión que *“expres[e] la voluntad de los representantes elegidos por los miembros de una profesión [con el objeto de que éstos] adopten un determinado comportamiento en el marco de su actividad económica”*.¹¹
- (38) Y, para analizar si una decisión o recomendación colectiva es contraria al artículo 1 LDC, los precedentes nacionales¹² se fijan, citando jurisprudencia europea en: (i) el interés que tienen los destinatarios de la misma en su contenido, (ii) la naturaleza y el objetivo de la propia recomendación, con independencia de que

⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 2023 [[ECLI:ES:TS:2023:3747](#)].

¹⁰ Resolución de 9 de febrero de 2021, en el expte. S/DC/0573/16 SERVICIOS ODONTOLÓGICOS.

¹¹ Pár. 64 de la sentencia de 19 de febrero de 2002, *Wouters*, C-309/99, [[ECLI:EU:C:2002:98](#)].

¹² Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de marzo de 2015, [[ECLI:ES:AN:2015:704](#)], que confirma la RCNC de 10 de septiembre de 2013, en el expte. S/0413/12 [ASOCIACIÓN EMPRESARIAL DE PERITAJE Y VALORACIONES JUDICIALES](#).

sea calificada como no obligatoria y (iii) quién la realiza, a efectos de determinar su capacidad para coordinar la actividad de sus miembros.

- (39) Además, para que la recomendación colectiva pueda ser sancionada como una infracción por objeto del artículo 1 LDC, la jurisprudencia de la Unión Europea ha establecido que:

*“51. (...) para apreciar si un acuerdo entre empresas o una decisión de asociación de empresas tiene un **grado de nocividad** para la competencia **suficiente** para ser considerado una restricción de la competencia «por el objeto», a efectos del artículo 101 TFUE, apartado 1, debe atenderse al **contenido** de sus disposiciones, a los **objetivos** que pretende alcanzar y al **contexto económico y jurídico** en el que se inscribe. Al apreciar dicho contexto, se debe considerar también la naturaleza de los bienes o de los servicios afectados, así como las condiciones reales del funcionamiento y de la estructura del mercado o mercados pertinentes (sentencia de 11 de septiembre de 2014, CB/Comisión, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, apartado 53 y jurisprudencia citada).”*¹³ [Énfasis añadido]

- (40) Es decir, el “*grado de nocividad*” para la competencia “*suficiente*” para que un acuerdo o recomendación colectiva sea considerada una restricción de la competencia por objeto debe evaluarse atendiendo: (i) al contenido de sus disposiciones; (ii) a los objetivos que pretende alcanzar; y (iii) al contexto económico y jurídico en el que se inscribe. A estos elementos, la misma sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea añade el de la intención de las partes, como criterio adicional que las autoridades de competencia pueden tener en cuenta.¹⁴
- (41) En este caso, respecto de la Circular 38/2019, su contenido podría resultar apto para homogeneizar el comportamiento de los colegiados del ICALPA, dado que indica claramente el establecimiento donde pueden adquirir el escudo y el precio al que pueden hacerlo. Sin embargo, el contexto jurídico en el que se inserta, en el que el uso del escudo es voluntario para el ejercicio de la actividad profesional resta nocividad al acuerdo. Además, el contexto económico descrito por el SDC, en el que parece que el denunciante también ha podido, de hecho, ofertar y comercializar el escudo, hace que el acuerdo del ICALPA no pueda ser calificado como restrictivo por objeto.
- (42) Por lo tanto, dado que la recomendación colectiva contenida en la Circular 38/2019 no es restrictiva por objeto, habría que analizar si ha producido efectos restrictivos en el mercado. Sobre esta cuestión, el SDC ha concluido que, dado

¹³ Pár. 51 de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“TJUE”) de 2 de abril de 2020, *Budapest Bank*, C-288/18, [ECLI:EU:C:2020:265].

¹⁴ Pár. 53 de la sentencia del TJUE de 2 de abril de 2020, *Budapest Bank*, C-288/18, [ECLI:EU:C:2020:265].

el reducido tamaño del mercado y el escaso porcentaje de ingresos que representa el escudo, la recomendación no ha producido efectos en el mercado.

- (43) Por todo lo anterior, no es posible apreciar indicios de conducta anticompetitiva por parte del ICALPA en los hechos descritos en la presente resolución.

6. ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES

Único. La no incoación de un procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas en el expediente SACAN/02/23 COLEGIO DE ABOGADOS LAS PALMAS, al no apreciar indicios de infracción.

Comuníquese esta resolución al Servicio de Defensa de la Competencia adscrito a la Viceconsejería de Economía e Internacionalización del Gobierno de Canarias, a la Dirección de Competencia de la CNMC, y notifíquese a denunciante y denunciado haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.