

## **RESOLUCION**

**(Expte. SAMUR/DC/0003/13, COLEGIO OFICIAL DE ADMINISTRADORES DE FINCAS DE MURCIA)**

### **SALA DE COMPETENCIA**

#### **PRESIDENTE**

D. José María Marín Quemada, Presidente

#### **CONSEJEROS**

D<sup>a</sup>. María Ortíz Aguilar, Consejera

D. Fernando Torremocha y García-Sáenz, Consejero

D. Benigno Valdés Díaz, Consejero

D<sup>a</sup>. Idoia Zenarruzabeitia Beldarraín, Consejera

#### **SECRETARIO**

D. Tomás Suarez-Inclán González

En Madrid, a 19 de noviembre de 2015.

LA SALA DE COMPETENCIA de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada al margen, ha dictado esta Resolución en el expediente sancionador SAMUR/DC/0003/13 COLEGIO OFICIAL DE ADMINISTRADORES DE FINCAS DE MURCIA, incoado por el Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Consejería de Industria, Empresa e Innovación de la Región de Murcia, tras la denuncia de D. [FJGT] contra el Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Murcia y su Junta de Gobierno, por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

1. Con fecha 23 de julio de 2013 se presentó en la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC) denuncia (folios 1 a 107) que formula D. [CONFIDENCIAL] (en adelante [FJGT]) contra el Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Murcia (en adelante COAFMU o el Colegio) y su Junta de Gobierno, por infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) consistente en la fijación de honorarios orientativos y el establecimiento de honorarios mínimos, entendiéndose que también afectaba al Colegio de Administradores de Fincas de Madrid. Esta actuación conlleva, en opinión del denunciante, una interferencia en el régimen de libre competencia en el ejercicio de la

profesión y, a su vez, implica un riesgo de que los honorarios a satisfacer finalmente sean más elevados.

2. El día 19 de septiembre de 2013, la Dirección de Investigación (DI) de la extinta CNC envió nota sucinta y propuesta de asignación del caso al Servicio Regional de Defensa de la Competencia (SRDC) de la Región de Murcia, en virtud del artículo 2.2 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, al considerar que la denuncia no afectaba a un ámbito superior al de la Comunidad Autónoma de Murcia, y trasladando la misma a esa autoridad competente a los efectos oportunos.
3. El 22 de octubre de 2013, el SRDC de Murcia acordó la incoación de expediente sancionador (folio 108) por supuestas conductas colusorias prohibidas por el artículo 1 de la LDC, consistentes en la fijación de honorarios orientativos y el establecimiento de honorarios mínimos, notificando dicho acuerdo al denunciante (folio 110), a la parte denunciada (folio 109) -el COAFMU-, y a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).
4. Con fecha 12 de noviembre de 2013, se notificó a las partes e interesados el Pliego de Concreción de Hechos (PCH) para que presentasen las alegaciones que estimasen oportunas (folios 112 a 121).
5. El día 10 de diciembre de 2013, el COAFMU solicitó el inicio de la terminación convencional (folios 122 a 125) del expediente sancionador, incluyendo una propuesta de compromisos, alegando que se cumplen los requisitos exigidos en la Comunicación sobre terminación convencional de expedientes sancionadores de la Comisión Nacional de la Competencia.
6. El 13 de diciembre de 2013, el SRDC de Murcia acordó la iniciación de las actuaciones tendentes a la terminación convencional. Se notificó a las partes, junto con la propuesta de compromisos, concediendo plazo para la presentación de alegaciones.
7. El 19 de diciembre de 2013, el denunciante presentó alegaciones al PCH (folio 130 a 142) y, el 9 de enero de 2014, al inicio de la terminación convencional y a los compromisos presentados por el COAFMU (folios 143 a 181).
8. El 27 enero de 2014, tras analizar los compromisos del COAFMU y las alegaciones realizadas por el denunciante, el SRDC emitió Informe-propuesta de modificación de compromisos para la terminación convencional (folio 128 a 187). El 11 de febrero de 2014, el COAFMU presentó un escrito de aceptación de la propuesta de modificación de compromisos y adjuntó nueva versión de los mismos (folio 198). El 21 de mismo mes, el denunciante presentó su escrito de alegaciones al Informe (folios 201 a 203).
9. El 28 de febrero de 2014, el SRDC de la Región de Murcia elevó al Consejo de la CNMC propuesta de terminación convencional junto con la

documentación que compone el expediente (folios 205 a 231). Los compromisos que proponía adoptar el COAFMU, aceptando todas las modificaciones propuestas por el SRDC, con objeto de que se pudiese acordar la terminación convencional del procedimiento, son los siguientes:

- i) Publicidad e información sobre la libertad de honorarios a través de diversas actuaciones (publicación de anuncios en periódicos y revistas y comunicación a los colegiados).
  - ii) Abstenerse en el futuro, de forma indefinida, de actuaciones como las que son objeto del presente expediente sancionador.
  - iii) Ejecución de los compromisos en el plazo de dos meses, con notificación al SRDC.
10. Con fecha 24 de julio de 2014, el Consejo de la CNMC en Sala de Competencia acordó *“Instar al Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Región de Murcia, de acuerdo con el artículo 39 del Reglamento de Defensa de la Competencia, la continuación del procedimiento sancionador en relación con la posible infracción de la LDC por la actuación del Colegio de Administradores de Fincas de Murcia”* (folios 232 a 242).
  11. Mediante acuerdo de fecha 18 de agosto de 2014, el SRDC de la Región de Murcia reanudó el cómputo del plazo máximo de resolución del procedimiento sancionador, levantándose con efectos del día 25 de julio de 2015, la suspensión de fecha 13 de diciembre de 2013 realizada por el SRDC de la Región de Murcia con motivo del inicio de actuaciones tendentes a la terminación convencional.
  12. Con fecha 11 de septiembre de 2014, el SRDC concedió a las partes el plazo de un mes para realizar nuevas alegaciones, requiriendo asimismo la aportación de información sobre volumen de negocios entre otros aspectos.  
  
La notificación al COAFMU tuvo lugar el 23 de septiembre de 2014, presentando alegaciones al Pliego de Concreción de Hechos el día 22 de octubre de 2014 (folios 269 a 320).  
  
La notificación a D. [FJGT], se produjo el 30 de septiembre de 2014, el cuál presentó escrito de alegaciones el 31 de octubre de 2014 que incluía la solicitud de la práctica de prueba testifical (folios 321 a 422).
  13. Mediante Decreto de la Audiencia Nacional de fecha 7 de octubre de 2014 se admitió a trámite el recurso interpuesto por el COAFMU contra el Acuerdo de Consejo de la CNMC en Sala de Competencia de 24 de julio de 2014 (376/2014). Mediante Auto de 13 de noviembre de 2014, la Audiencia Nacional denegó las medidas cautelares solicitadas y, mediante Auto de 23 de enero de 2015, desestimó el recurso de reposición.

14. Con fecha 17 de diciembre de 2014 se realizó la práctica de la prueba testifical en la Dirección General de Consumo, Comercio y Artesanía.
15. Con fecha 17 de marzo de 2015, D. [FJGT] presentó nuevas alegaciones al expediente, tras haber solicitado tener acceso y obtener copia de las alegaciones presentadas por el COAFMU con motivo de la reanudación del expediente (folios 458 a 475).

Con fecha 5 de mayo de 2015, el SRDC dictó Propuesta de Resolución de procedimiento sancionador (folios 476 a 526) incoado contra el Colegio Oficial de Administradores de Fincas por supuestas conductas colusorias prohibidas por el artículo 1 de la LDC. Con fechas 13 y 15 de mayo de 2015 se notificó dicha propuesta a COAFMU y a D. [FJGT].

Ambos presentaron escrito de alegaciones a la Propuesta de Resolución. COAFMU presentó alegaciones el día 5 de junio de 2015 (ante la Oficina de Correos nº 46 de Valencia) tras la ampliación de plazo concedida (folios 537 a 564), y D. [FJGT] el día 11 de junio de 2015 (folios 565 a 569).

16. Con fecha 22 de junio de 2015, fecha de entrada en el Registro de la CNMC, el SRDC, en virtud del artículo 50.5 de la LDC y del artículo 34.2 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, procedió a la elevación de su Propuesta de Resolución, junto con las alegaciones presentadas a la misma, al Consejo de la CNMC.
17. El día 28 de septiembre de 2015, tuvo entrada en el registro de la CNMC, escrito del SRDC, remitiendo escrito complementario a las alegaciones realizadas en su día por el COAFMU a la Propuesta de Resolución (folios 575 a 582).
18. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 19 de noviembre de 2015.
19. Son partes en este expediente:
  - El denunciante: D. [FJGT]
  - El denunciado: Colegio Oficial de Administradores de Fincas de la Región de Murcia

## HECHOS ACREDITADOS

Las conductas objeto de este expediente han sido valoradas por esta Sala partiendo de los hechos acreditados por el Servicio Regional de Defensa de la Competencia durante la instrucción del mismo.

### 1. LAS PARTES

Denunciante: D. [FJGT]. Administrador de fincas colegiado en el Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Murcia, con número de colegiado [CONFIDENCIAL] y despacho profesional en [CONFIDENCIAL], Cartagena (Murcia).

Denunciado: Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Murcia. Es una corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Se rige por la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia, y por sus propios Estatutos, aprobados en Asamblea General de colegiados. Son sus funciones la ordenación del ejercicio profesional, la representación y defensa de los intereses generales de la profesión y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados, todo ello respecto de la profesión de Administrador de fincas y en el territorio de la Región de Murcia. Tiene su sede en la calle Proclamación, número 5, bajo, de Murcia.

### 2. HECHOS PROBADOS

Tal y como se recoge en la Propuesta de Resolución elevada por el SRDC, y tras la valoración de las alegaciones presentadas por las partes, los hechos acreditados en la investigación son los siguientes:

#### **“ACTUACIONES REALIZADAS POR EL COAFMU**

(...)

*2.1 Reuniones convocadas por el Colegio, celebradas los días 9 de febrero y 17 de abril de 2012 en Cartagena.*

*El día 9 de febrero de 2012, en el hotel Alfonso XIII de Cartagena, se celebra una reunión convocada por el COAFMU para los administradores de fincas que ejercen su actividad en dicho término municipal y área de influencia. El objeto de dicha reunión, cita la convocatoria (folio 56), es el de "establecer criterios de actuación profesional conjunta, compromisos de unidad en la gestión y cuantas medidas comporten progreso y entendimiento".*

*El día 17 de abril de 2012, en el mismo hotel de Cartagena, se celebra una segunda reunión de colegiados de Cartagena, convocados también por el Colegio. En esta ocasión la convocatoria (folio 54) dice que en la misma: "Se analizarán las propuestas de honorarios mínimos propuestos por los colegiados, así como los tramos de honorarios en consonancia con el número de viviendas", "[...] se distribuirán las propuestas presentadas para el seguimiento de los proyectos de baremos".*

*Cabe señalar que en la prueba testifical llevada a cabo a solicitud del denunciante, no fue posible interrogar a los testigos sobre lo tratado en ambas reuniones, como el SRDC pretendía al aceptar la práctica de dicha prueba, por lo que la misma sirvió únicamente para ratificar las conductas ya recogidas en las circulares y documentos que figuran en el expediente: la tradicional existencia de baremos orientativos, sin poder concretar los años en los que resultaban de aplicación, y las advertencias de adoptar medidas coactivas contra los administradores que trabajasen por debajo de dichos baremos.*

*No obstante, el SRDC considera prueba suficiente sobre lo acontecido en estas reuniones, además del testimonio del propio denunciante, la declaración escrita de otro de los administradores de fincas asistentes a las reuniones, D. [JJA], con NIF [...], administrador de fincas del COAFMU con número de colegiado [...], declaración de fecha 22 de octubre de 2014, aportada por el denunciante en sus nuevas alegaciones tras la continuación del procedimiento sancionador (folio 648), en la cual se manifiesta:*

- *"Que en ambas reuniones el objeto de las mismas, entre otros, era implantar un pacto de no competencia basado en el nuevo baremo de honorarios mínimos colegiales".*
- *"Que en las citadas reuniones se pretendía pactar, por parte del colegio, unos honorarios mínimos que por vivienda no bajasen de 3 euros mensuales".*
- *Que en dichas reuniones "se nos informó a los colegiados existentes de la inmediata institucionalización de un baremo mínimo de honorarios colegiales, emprendiendo acciones legales contra los administradores que trabajaran por debajo de estos mínimos colegiales".*

*Por otra parte, también figura en el expediente un acta de manifestaciones de fecha 29 de septiembre de 2014, de D. [LNQ], Secretario del COAFMU (folio 470 y ss.), en las fechas en que se celebraron dichas reuniones, en las que declara que la primera de ellas tenía como objeto "abordar los problemas que afectan a la profesión y las posibles soluciones que pudieran proponerse", que en la misma "no se tomaron acuerdos" y que "únicamente se expusieron las circunstancias derivadas de la presencia de Administradores de Fincas no Colegiados y su incidencia en la profesión, así como la publicidad distribuida en algunas comunidades y vallas en la carretera, que por su contenido pudiera*



*considerarse engañosa". Mientras que acerca de la segunda reunión, manifiesta que "la discrepancia de criterios de todos los asistentes en cuanto a las medidas a tomar y el abandono progresivo de la reunión de los Colegiados, justificó la finalización de la misma sin que pudiera constatarse acuerdo alguno".*

[...]

*2.2 Estudio de costes encargado a la empresa Miró Economistas y existencia de un baremo de honorarios mínimos.*

*Consta en el expediente, en la Circular 2012/09, Estudio de Costes (folio 52), remitida por el Presidente del COAFMU, D. [FLA], y enviada al denunciante por correo electrónico con fecha 14 de mayo de 2012, las siguientes afirmaciones:*

*"La Junta de Gobierno, mediante un acuerdo unánime, culminó el día 17 de abril, el proyecto de dotarse de un estudio de costes para la administración de fincas en el ámbito de éste Colegio Territorial. El proyecto tiene como fundamento el de disponer de una herramienta, seria, meditada y de prestigio que haga posible establecer el baremo económico por el cual constituye competencia desleal otras cifras sensiblemente más bajas que las que determine dicho estudio".*

*En primer lugar, este SRDC observa que la adopción de este acuerdo, por parte de la Junta de Gobierno, contradice la versión anteriormente indicada de que en la misma reunión de 17 de abril "no se tomaron acuerdos".*

*Además, resulta meridianamente claro el propósito de realizar dicho estudio, pues se indica expresamente que tiene como fundamento disponer de una herramienta que haga posible "establecer el baremo económico", con el fin de evitar "otras cifras sensiblemente más bajas" y, por tanto, pretende coartar la libre competencia en precios de los administradores de fincas.*

*Así, según lo acordado en dicha reunión, el COAFMU encargó un estudio de costes a la empresa Miró Economistas y solicitó a los colegiados su colaboración para la realización del mismo, tal como se recoge en la citada Circular 2012/09.*

[...]

*Los objetivos del estudio de costes se reiteran en el documento relativo a la propuesta de colaboración profesional de la empresa Miró Economistas al COAFMU de fecha 15 de mayo de 2012, sobre "Estudio de Costes de desempeño de la actividad profesional de administrador de fincas" (folios 34-51), en el que se indica expresamente: "con el objetivo básico de realizar el diseño conceptual de un modelo de control de costes para la obtención y el establecimiento de los honorarios mínimos orientativos que se deben*

*establecer por la prestación de los servicios profesionales de administrador de fincas". Más adelante, en el punto 2 del estudio, se insiste en que el objetivo básico del análisis de costes será el poder valorar "si la tabla de honorarios mínimos orientativos fijada por el COAFMU es o no correcta, y, en su caso, reformularla y adaptarla a la realidad actuar. Es importante destacar que esta última expresión aludiendo a "la tabla de honorarios mínimos orientativos fijada por el COAFM" deja claro que existe ya una tabla de honorarios y que ahora lo que se pretende es adaptarla o actualizarla.*

*En el apartado relativo al Desarrollo del Proyecto y productos a obtener, se especifica: "El objetivo final de nuestro trabajo es que el COAFMU disponga de un informe-opinión que permita el establecimiento de los honorarios mínimos orientativos por la prestación del servicio".*

*Posteriormente, en una carta dirigida por el COAFMU al denunciante con fecha 12 de noviembre de 2012 (folio 20), se indicaba que estaba "prácticamente finalizado el proceso de evaluación de costes para determinar los honorarios profesionales", mientras que en la Circular 2013/15, sobre Publicidad, de fecha 23 de mayo de 2013, (folio 15), enviada por el Presidente del COAFMU, se advierte que el Colegio está "avalado por el Estudio de Costes que está terminando la firma MIRO Economistas".*

### *2.3 Implantación de los honorarios mínimos entre los colegiados.*

*En la reiterada Circular 2012/09, Estudio de Costes (folio 52), se expresa que:*

*"No es tolerable y se va a perseguir, la bajada de honorarios sin justificación. Quien forme parte de éste Colegio deberá atenerse a esta norma deontológica. Quien especule con este criterio y lo use como argumento para la captación de comunidades, no podrá pertenecer a un Colegio Profesional."*

*Por su parte, en una carta dirigida por el COAFMU al denunciante, D. [FJGT], con fecha 13 de septiembre de 2012 (folios 58-59), se indica que: "La representación de la Junta de Gobierno y el responsable de los Servicios Jurídicos desaconsejaron establecer tarifas mínimas por impedimento de la disposición legal. No obstante, en esta materia se anunció la inmediata presentación de un estudio de costes que permitiría al Colegio ejercer acciones legales contra quien perciba honorarios mínimos por debajo de ellos".*

*La Circular 2013/15, sobre Publicidad (folio 15), de fecha 23 de mayo de 2013, firmada por el Presidente del COAFMU, advierte a los colegiados que se procederá "contra quien ofrezca honorarios sustancialmente más bajos de los que determine el estudio económico".*

*Queda igualmente acreditado, a través de la mencionada declaración escrita de D. [JJA] (folio 648), administrador colegiado asistente a las reuniones, que en*



*las mismas se llegó a tratar la posible implantación de "unos honorarios mínimos que por vivienda no bajasen de [CONFIDENCIAL]", citando por tanto incluso un precio mínimo de referencia, que fácilmente podría servir para coordinar el comportamiento de los colegiados a la hora de fijar sus tarifas.*

*Cabe destacar asimismo que este precio se encuentra en consonancia con lo manifestado por D. [HCFL] en la prueba testifical (aludiendo a unos honorarios de entre [CONFIDENCIAL], y que, aunque el testigo no lograba recordar los años concretos en que se producían las recomendaciones, sí admitía que esta conducta era repetida en el tiempo, lo cual, unido a las pruebas existentes sobre lo acontecido en la última reunión, demuestra que la actuación del COAFMU, en el sentido de intentar coordinar el comportamiento de sus colegiados en la fijación de sus honorarios, se ha mantenido de una forma similar hasta el inicio del presente expediente.*

#### *2.4 Publicidad del COAFMU en apoyo de los baremos mínimos.*

*En primer lugar, encontramos un tríptico de publicidad del COAFMU, en el que se dice: "[...] su vivienda [...], no la ponga en manos de quien no sabe administrarla... O de quien le ofrezca hacerlo por un precio irrisorio, estos son sólo aficionados". "Y si lo desea estaremos encantados de ayudarle en la elección de su administrador". "No crea que cualquiera puede hacer nuestro trabajo" (folio 664).*

*En segundo lugar, en el Diario La Opinión, Especial 25 Aniversario, fechado en el mes de mayo de 2013, aparece determinada publicidad del Colegio en la que se indica: "Desconfíe de cualquier oferta de servicios que hagan a su Comunidad de Propietarios que se base en una rebaja considerable y aleatoria de sus presupuestos. Profesionales ofreciendo DESCUENTOS DEL 30% O HASTA EL 50% [...] pueden estar realizando una PUBLICIDAD ENGAÑOSA" (folio 658).*

*Por último, con fecha 9 de diciembre de 2012, el diario La Opinión publica una entrevista a D. [FLA], Presidente del COAFMU (folio 656), en la que advierte que la gestión de las comunidades de propietarios debe realizarse a través de unos honorarios 'justos'; sostiene que tanto el intrusismo como el cobro de precios "temerariamente bajos" van en detrimento del servicio a los propietarios; señala que "si alguna comunidad está bien administrada y es tentada por algún profesional que ofrece sus servicios con una rebaja en sus honorarios, seguramente le está engañando", y que "la competencia desleal se produce cuando se ofrecen los servicios a cambio de honorarios bajos e inferiores a los establecidos en el baremo".*

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.- Competencia para resolver**

En el presente expediente, en función de lo dispuesto por los artículos 20.2 y 5 de la Ley 3/2013 y la Disposición Transitoria Única de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencia del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, las funciones de instrucción en materia de defensa de la competencia son responsabilidad del Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Región de Murcia, residiendo las competencias de resolución de los expedientes en la misma materia en este Consejo de la Comisión Nacional del Mercado y la Competencia.

Así el Decreto número 13/2004, de 13 de febrero, por el que se asignan funciones en materia de defensa de la competencia y se crea el Servicio Regional de Defensa de la Competencia, creó el SRDC de la Comunidad Autónoma de Murcia, estableciendo en su artículo dos las funciones correspondientes a éste, en el ámbito de la Ley 1/2002, entre las que se encuentra: *“a) Ejercer las funciones de instrucción de los procedimientos de infracción y de autorización singular en los supuestos establecidos en la normativa reguladora correspondiente”*.

Por su parte, el Decreto número 90/2013, de 26 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Industria, Empresa e Innovación de la Región de Murcia establece en su artículo 1, relativo a las funciones correspondientes a la misma, que *“La Consejería de Industria, Empresa e Innovación es el Departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en materia de (...) defensa de la competencia”*. Asimismo, el artículo 6 de dicho Decreto matiza que, dentro de dicha Consejería, las competencias relativas a defensa de la competencia serán ejercidas por la Dirección General de Consumo, Comercio y Artesanía.

Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *“las referencias que la legislación vigente contiene a la Comisión Nacional de la Competencia [...] se entenderán realizadas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [...]”*.

Igualmente, el artículo 14 letra b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, establece que *“La Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y con la actividad de la promoción de la competencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.”*

En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

## **SEGUNDO.- Normativa Aplicable**

Por lo que respecta a la normativa nacional aplicable, habiéndose desarrollado las conductas imputadas durante la vigencia de la Ley 15/2007, es dicha norma la aplicable al presente procedimiento sancionador.

El Artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, prohíbe *«todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional»*.

Como se señala en la página web del Colegio Territorial de Administradores de Fincas en Murcia al tratarse de una Corporación de derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, tanto públicos como privados, se rige por la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales (LCP) y por sus propios Estatutos aprobados en Asamblea General de Colegiados.

Por lo que se refiere a los Colegios Profesionales en general, su actual regulación, la citada LCP, data de 1974 y desde entonces ha sido sometida a considerables reformas, en especial para su adaptación a la Directiva de Servicios a través de la reforma de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus). El artículo 5 de la Ley Ómnibus por el que se modifica la LCP introduce un total de dieciocho modificaciones y especifica que sus efectos alcanzan, además de a la regulación legal, a las normas colegiales de cualquier tipo, sean estatutos, reglamentos de régimen interior, códigos deontológicos o de conducta y otras normas, dado que, en el marco actual, las normas internas colegiales 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.

La versión de la LCP previa a la actualización de 2009 disponía en su artículo 2.1 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”*, y en el artículo 2.4 que *“Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios con transcendencia económica observarán los límites del artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, (...)”*. La actualización de la LCP publicada el 23 de diciembre de 2009, que entró en vigor a partir del 27 de diciembre de 2009, mantiene la observancia de la legislación de competencia en el ejercicio de las profesiones colegiadas de igual forma que su versión previa:

*«Artículo 2.1. [...] 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.»*

*«Artículo 2.4. 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.»*

El artículo 5 de la Ley Ómnibus que modifica la LCP exige que la obligación de colegiación obligatoria se determine por una ley estatal (actualmente pendiente de aprobación) y no por Estatutos o acuerdos colegiales de rango inferior, estableciendo en su artículo 3.2 que *“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”*. No obstante, mientras se aprueba la futura Ley de Servicios Profesionales en relación con la delimitación de las reservas de actividad y de las profesiones que deben quedar sujetas al régimen excepcional de colegiación obligatoria, se mantienen transitoriamente las obligaciones de colegiación existentes a fecha de entrada en vigor de la Ley Ómnibus según la Disposición transitoria cuarta: *“Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes”*.

La reforma de la LCP de diciembre de 2009 incluyó la prohibición expresa de que los Colegios establecieran *“baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales”* (artículo 14 de la LCP), salvo lo establecido en su disposición adicional cuarta, esto es para la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados, o para el cálculo de honorarios y derechos que corresponden a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita.

En cuanto a la normativa que regula la actividad del COAFMU y de la administración de fincas, el Decreto 693/1968, de 1 de Abril, creó el Colegio Nacional Sindical de Administradores de Fincas. Los Estatutos del Colegio, vigentes en la actualidad, fueron aprobados por Resolución de la Delegación Nacional de Sindicatos, de 28 de Enero de 1969, y modificados parcialmente por el Decreto 392/1977, de 8 de febrero.

Con la entrada en vigor del Real Decreto 1303/1977, de 10 de Junio, sobre Colegios Profesionales Sindicales, el Colegio de Administradores de Fincas pasó a regirse por el régimen general de Colegios profesionales previsto en la LCP de 1974. Finalmente el Real Decreto 1612/1981, de 19 de Junio, autorizó la

constitución de Colegios Territoriales de Administradores de Fincas y del Consejo General de Colegios, aunque con la necesidad de adaptar su régimen estatutario a la legislación vigente aplicable a los Colegios Profesionales.

Si bien el artículo 2 del Decreto 693/1968, de 1 de abril, definió los profesionales de la administración de fincas rústicas y urbanas como *“las personas naturales que de forma habitual y constante, con despacho abierto al efecto y preparación adecuada, destinan la totalidad o parte de su trabajo a administrar fincas rústicas o urbanas de terceros, en beneficio de éstos, con sujeción a las Leyes, velando por el interés común y recibiendo un estipendio”*, conforme al artículo 13 de la Ley de Propiedad Horizontal (modificado por el art. 9 de la Ley 8/1999, de 6 de abril), desapareció cualquier exclusividad que pudiera haberse atribuido al Administrador de Fincas.

En particular, el artículo 13, apartados 1 y 6, de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (en adelante LPH), establece que:

*“1. Los órganos de gobierno de la comunidad son los siguientes:*

- a) La Junta de propietarios*
- b) El presidente y, en su caso, los vicepresidentes.*
- c) El secretario.*
- d) El administrador.*
- (...)*

*6. Los cargos de secretario y administrador podrán acumularse en una misma persona o bien nombrarse independientemente.*

*El cargo de administrador en su caso, el de secretario y administrador podrá ser ejercido por cualquier propietario, así como por personas físicas con cualificación profesional suficiente y legalmente reconocida para ejercer dichas funciones. También podrá recaer en corporaciones y otras personas jurídicas en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico”.*

Asimismo, como puede desprenderse de diversas Sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, la jurisprudencia ha determinado que el ejercicio de la profesión de administrador de fincas es libre y no existe reserva de actividad a favor de los administradores de fincas colegiados. El desempeño de la administración de fincas puede ejercerse por cualquier propietario, así como por persona con cualificación profesional suficiente, reconocida legalmente (artículo 13.6 de la LPH) sin necesidad de colegiación, así como en corporaciones y otras personas jurídicas. Cabe destacar en esta línea las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2008 y de 31 de marzo de 2009.



En consecuencia, como el COAFMU indica en sus alegaciones (Folio 553), el mercado de los servicios de la administración de fincas es un mercado plenamente liberalizado en el que no existe exclusividad a favor de los colegiados para la prestación de estos servicios y en el que otros administradores ejercen y pueden ejercer su profesión sin estar colegiados.

En efecto, a la vista de los citados antecedentes normativos, de la plena liberalización del mercado de la administración de fincas que reconoce el propio Colegio, y de la falta de exclusividad en el ejercicio de la actividad en favor de los profesionales colegiados establecida legal y jurisprudencialmente, no se aprecia el cumplimiento de los requisitos de necesidad y proporcionalidad exigidos por la Ley Ómnibus para justificar cualquier tipo de limitación al acceso o ejercicio de esta actividad.

### **TERCERO. Propuesta del órgano instructor y objeto de la Resolución**

En la Propuesta de Resolución de procedimiento sancionador remitida por el SRDC a esta Sala el pasado 22 de julio, el órgano instructor, tras la correspondiente valoración de los hechos, considera acreditado que el COAFMU ha desarrollado un conjunto de conductas prohibidas por el artículo 1.1 de la LDC. Sobre la base de la instrucción realizada por el SRDC y el análisis de las alegaciones que a dicha Propuesta realizaron las partes interesadas, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC debe pronunciarse en la presente resolución sobre si el COAFMU es responsable de una infracción del artículo 1 de la LDC, tal y como señala el SRDC.

Según el SRDC las conductas infractoras desarrolladas por el COAFMU consistieron en:

- La existencia y utilización de baremos de honorarios mínimos recomendados, que se puso de manifiesto con la celebración de dos reuniones a las que fueron convocados todos los colegiados de la zona de Cartagena y La Manga del Mar Menor, cuyo objeto, según la propia convocatoria, era analizar las propuestas de honorarios mínimos, además de, conforme a lo manifestado por el denunciante y a la declaración escrita de uno de los asistentes a las reuniones, intentar pactar unos nuevos honorarios mínimos que evitasen la competencia entre los colegiados.
- La reiterada advertencia de adoptar medidas coactivas contra los colegiados que no se ajustasen a este baremo o que fijasen honorarios por debajo del mismo, como demuestran las circulares del propio Colegio que figuran en el expediente y la mencionada declaración escrita de uno de los asistentes a las reuniones.

En su PR el SRDC realiza la siguiente valoración de los hechos acreditados:



*“Aun teniendo en cuenta lo anterior, y con independencia de que en las reuniones no se llegase a alcanzar ningún acuerdo concreto, el SRDC entiende que, tanto el objeto de la convocatoria, analizar “las propuestas de honorarios mínimos” y el “seguimiento de los proyectos de baremos”, como los intentos de implantar un pacto de no competencia, llegando a plantear unos precios mínimos por vivienda e instigando a los administradores a respetarlo, bajo advertencia de adoptar medidas contra quienes no lo hiciesen, constituye un hecho lo bastante grave como para tener efectos muy perjudiciales para la libre competencia y consecuencias evidentes en una fijación de precios de forma más coordinada entre, al menos, un grupo de administradores de fincas de la zona”.*

(...)

*“Resulta paradójico, en opinión de este Servicio Regional, que se haga referencia en dicha Circular a la necesidad de lograr una amplia participación en el estudio y conseguir un gran número de encuestas para, precisamente, “que los resultados merezcan la consideración de fiables y puedan esgrimirse, llegado el caso, ante el Tribunal de Defensa de la Competencia” (sic). Se deduce de esta afirmación que, si se hubiese logrado una participación del 100% de los administradores de fincas y alcanzado un consenso total sobre los costes y precios a aplicar, la medida hubiera sido entonces, a juicio del COAFMU, de la máxima fiabilidad, y en consecuencia, más inmune e inatacable ante las autoridades de competencia, aun cuando hubiera supuesto, de facto, la anulación absoluta de la libre competencia en el sector”.*

Las conductas descritas constituyen a juicio del SRDC una infracción muy grave de acuerdo con el artículo 62.4.a), consistente en el desarrollo de conductas colusorias tipificadas en el artículo 1 de la Ley, que suponen acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas, o prácticas concertadas, entre empresas (en este caso, administradores de fincas) competidoras entre sí, reales o potenciales. Dicha infracción abarcaría, según el SRDC, el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (*Ley Omnibus*), el 27 de diciembre de 2009, hasta el inicio del presente expediente sancionador, el 22 de octubre de 2013. Asimismo el órgano instructor señala que se trata de una infracción por objeto, dado que las conductas descritas objetivamente producen, o pueden producir, una restricción o un falseamiento de la libre competencia en este colectivo profesional.

Destaca igualmente el SRDC que la reforma de la Ley de Colegios Profesionales (LCP) de diciembre de 2009 incluyó la prohibición expresa de que los Colegios establecieran “baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales” (artículo 14 de la LCP), salvo lo establecido en su disposición adicional cuarta, esto es para la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados, o para el cálculo de honorarios y

derechos que corresponden a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita.

#### **CUARTO.- Alegaciones y otras cuestiones solicitadas en la fase de resolución del expediente**

Durante la tramitación del presente expediente el COAMFU ha presentado alegaciones con ocasión de la emisión del PCH (folios 269-284), de la Propuesta de Resolución (folios 537-557) e, incluso, tras la emisión de la citada PR y el cierre de la instrucción remitiendo escrito de alegaciones complementarias (folios 579-582).

Asimismo el denunciante, D. [FJGT], ha presentado durante la tramitación del procedimiento varios escritos de alegaciones –acompañados de documentación anexa- con ocasión de la emisión del PCH (folios 130-142), oponiéndose a la terminación convencional propuesta por el COAFMU (folios 143-181) y a la modificación de los compromisos ofrecidos (folios 201-203) y, finalmente, tras la reanudación del procedimiento sancionador (folios 321-422) y la emisión de la Propuesta de Resolución por el SRDC (folios 565-569),

A continuación se procede al análisis y contestación de las citadas alegaciones, predominantemente las presentadas por el COAFMU, toda vez que en su último escrito de alegaciones de 10 de junio de 2015 el denunciante se muestra de acuerdo con la propuesta de resolución (folio 567)

#### **4.1. Alegaciones sobre la acreditación de la conducta y sus efectos**

##### **A. Sobre la acreditación de la conducta**

Según el COAFMU la imputación que recoge la PR no ha sido debidamente acreditada ya que las pruebas consideradas por el SRDC no son concluyentes, al resultar insuficientes y parciales y haber presentado el Colegio testimonios y pruebas que las contradicen.

Según el COAFMU la imputación del SRDC se basa en la denuncia presentada por uno de sus colegiados y en los testimonios de parte aportados por dicho denunciante sobre las reuniones de 9 de febrero y 17 de abril de 2012, así como las circulares 2012/09 y 2013/15 del Colegio, el artículo del diario “La Opinión” de diciembre de 2012 y el informe de costes encargado a Miró Economistas.

COAFMU considera que de dicho conjunto de elementos no cabe deducir la existencia de pruebas válidas que acrediten la infracción del artículo 1 LDC que se le imputa. Por el contrario subraya que existen pruebas y testimonios, incluso aportados por el propio denunciante y sus testigos, que acreditan que el Colegio no actuó (pese a que se le requirió a que lo hiciera) ante la bajada de honorarios

de algunos colegiados. Asimismo considera acreditado que el Colegio no disponía de ningún baremo de honorarios mínimos.

#### **a) Respecto a la denuncia**

Según COAFMU la denuncia presentada no puede estimarse como prueba válida al resultar contradictoria y parcial, incurrir en errores y responder a intereses personales del denunciante, subrayando que las autoridades de competencia no deben resolver cuestiones privadas. Afirma que la denuncia deriva de la relación conflictiva existente entre el Colegio y el denunciante que se origina cuando el COAFMU no accede a la petición del denunciante de apercibir a los colegiados que cobraban precios inferiores a los supuestamente baremados. Por ello señala que la denuncia resulta contradictoria en sí misma porque acusa al COAFMU de recomendar honorarios mínimos pero reconoce que el Colegio decidió no imponerlos ni exigir el cumplimiento de los baremos. El COAFMU afirma en todo caso que es el administrador el que negocia el precio libremente de común acuerdo con su cliente.

Igualmente el COAFMU subraya que la denuncia atribuye incorrectamente a la infracción una duración entre 2011 y 2014 -cuando no existe en el PCH ni en la PR, dato o prueba anterior a 2012 ni posterior a mayo de 2013- y un ámbito territorial superior, al afirmar que las prácticas se extienden también a Madrid, cuando el Consejo de la CNMC decidió archivar el expediente de esta segunda región por entender que no existió práctica anticompetitiva alguna.

#### **b) Respecto de la prueba testifical**

El Colegio considera inválida y rechaza la prueba testifical realizada ante el SRDC al no haberles permitido formular preguntas a los testigos propuestos, conforme lo previsto en el art. 60.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC), lo que vulnera las normas básicas que rigen la práctica de la prueba en cualquier procedimiento donde rige el principio de contradicción e igualdad de armas y al derecho al "*due process*".

Además destaca que los dos testigos presentados reconocieron no haber asistido a las reuniones celebradas los días 9 de febrero y 17 de abril de 2012, cuyo contenido constituía el objeto de la prueba, por lo que lo que COAFMU no considera que puedan aportar información válida que incrimine al Colegio.

COAFMU considera que los testimonios del denunciante y de los testigos aportados por el mismo son parciales y sesgados. Por ello estima que no logran acreditar ninguna actuación de COAFMU susceptible de calificarse como infracciones de las normas de defensa de la competencia y no pueden ser considerados como pruebas válidas ni concluyentes para sancionar al Colegio.

Respecto al testimonio escrito presentado por D. [JJA], el Colegio cuestiona su validez e imparcialidad y recuerda que ha presentado testimonios contradictorios con el mismo, como la declaración de D. [LNQ] (Anexo 1), quien afirmó entre otras cuestiones que en dichas reuniones "*no se tomaron acuerdos*".

### **c) Respecto al estudio de Miró Economistas**

El COAFMU no niega que en las citadas reuniones de 9 de febrero y 17 de abril de 2012 se acordara la realización de un informe, encargado posteriormente a la empresa Miró Economistas. Según el Colegio la finalidad del estudio era obtener un modelo para el control de los costes con el objetivo fundamental de garantizar la viabilidad y rentabilidad de las empresas en un momento de crisis económica.

Sin embargo el COAFMU subraya que dicho informe no se finalizó ni fue difundido ni publicado –ni total ni parcialmente, ni siquiera en lo relativo a sus conclusiones- en ningún medio, foro o reunión, por lo que sólo podría ser considerado como una tentativa de infracción -no sancionable en derecho administrativo- pero no como una infracción consumada. Además, el COAFMU señala que la participación de colegiados en la elaboración del informe fue muy escasa, alcanzando como máximo a 8 profesionales.

Al no haber sido difundido el estudio el COAFMU considera aplicable la doctrina expuesta por la AN en la Sentencia de 10 de febrero de 2011 (ANAGRUAL) que concluye que "*un estudio sin publicidad entre los asociados no puede servir para elaborar precios mínimos*".

### **d) Respecto a las Circulares 2012/09 y 2013/15 y artículo en “La Opinión”**

Según el COAFMU sus actuaciones tuvieron siempre por finalidad lograr que los consumidores y usuarios obtuvieran un servicio acorde al precio que iban a pagar, mejorando la calidad del servicio.

Según el Colegio la demanda del servicio está compuesta por particulares desinformados al tratarse de servicios difícilmente comparables, en los que el coste del cambio puede ser elevado y donde el consumidor no se plantea realizar cambios constantes del prestador del servicio hasta dar con el adecuado. Afirma el COAFMU que se trata de mercados poco transparentes en los que los costes de búsqueda son altos y existen asimetrías de información. Por todo ello, el Colegio pretendió ofrecer una información precisa y comparable sobre los servicios, considerando que podría aplicarse a su actuación la exención prevista en el artículo 1.3. LDC.

### **e) Respecto a la inexistencia de baremos de honorarios**

Por último, el COAFMU reitera que desde la entrada en vigor de la Ley Ómnibus (Ley 25/2009), el Colegio no tiene baremos de honorarios mínimos orientativos ni recomendados (ver certificado en Anexo 3) y en ninguna de las reuniones se

indicó a los asistentes ningún precio orientativo para la fijación de honorarios como administradores de fincas.

### **Respuesta de la Sala de Competencia**

Al contrario que el COAFMU la Sala de Competencia considera que la imputación que recoge la Propuesta de Resolución ha sido debidamente acreditada a través de las pruebas consignadas en el expediente, que deben ser valoradas en su totalidad, conjuntamente y en el contexto en el que se produjeron.

Las propias alegaciones presentadas por el Colegio reconocen (y los restantes testimonios incorporados al expediente corroboran) que, al menos, hasta la entrada en vigor de la Ley Ómnibus en 2009, la existencia de baremos orientadores de precios era real y efectiva en las relaciones del COAFMU con sus colegiados.

La prueba aportada al expediente muestra que el Colegio continuaba fijando en 2012 honorarios mínimos orientativos a través de distintas tablas y documentos y discutiendo su implantación, modificación y seguimiento.

Así, en la convocatoria de la reunión celebrada el 17 de abril de 2012 en Cartagena se afirma que: "*Se analizarán las propuestas de honorarios mínimos propuestos por los colegiados, así como los tramos de honorarios en consonancia con el número de viviendas*" y, a continuación, "*[...] se distribuirán las propuestas presentadas para el seguimiento de los proyectos de baremos*".

Por otra parte, en el punto 2 del documento relativo a la propuesta de colaboración profesional de la empresa Miró Economistas al COAFMU de 15 de mayo de 2012, sobre "Estudio de Costes de desempeño de la actividad profesional de administrador de fincas", se alude expresamente a que el objetivo básico del estudio de costes a realizar por Miró permitirá valorar "*si la tabla de honorarios mínimos orientativos fijada por el COAFMU es o no correcta, y, en su caso, reformularla y adaptarla a la realidad actual*" (subrayado añadido), lo que demuestra que la tabla de honorarios mínimos orientativos existía con anterioridad a la solicitud del estudio y que dichos honorarios mínimos eran fijados por el mismo COAFMU.

Por su parte, este mismo documento de colaboración con Miró Economistas, así como las circulares 2012/09 y 2013/15 y el artículo publicado en "La Opinión" demuestran también que la pretensión del COAFMU en 2012 era mantener dicha recomendación de honorarios a través de nuevos métodos, una vez la reforma de la LCP de diciembre de 2009 había incluido la prohibición expresa de que los Colegios establecieran "*baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales*". Por ello, el documento de colaboración con Miró Economistas indicaba expresamente que el estudio tenía como objetivo básico "*realizar el diseño conceptual de un modelo*

*de control de costes para la obtención y el establecimiento de los honorarios mínimos orientativos que se deben establecer por la prestación de los servicios profesionales de administrador de fincas".*

La investigación realizada por el SRDC demuestra que la recomendación de honorarios se pretendía mantener y encubrir a través de la realización de un estudio económico de costes, advirtiendo claramente a todos los colegiados que aquellos profesionales que no atendieran el baremo de costes determinados en dicho estudio podrían ser expulsados del Colegio, que podría además ejercer acciones legales basadas en la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (LCD). Todo ello demuestra, en opinión de la Sala, que el objetivo del COAFMU era mantener una estrategia de recomendación y control de precios de sus colegiados similar a la existente antes y después de 2009.

Ni las circulares citadas ni el artículo de "*La Opinión*" tienen el objetivo informativo -a particulares desinformados en mercados poco transparentes- pretendido por el Colegio y la mera lectura de dichos documentos contradice esta versión expuesta por el COAFMU en sus alegaciones.

Así la Circular 2012/09, Estudio de Costes (*folio 52*), enviada al denunciante por correo electrónico con fecha 14 de mayo de 2012, realiza las siguientes afirmaciones que mencionan directamente el mantenimiento de honorarios mínimos y el establecimiento de un baremo económico que permitiera actuar contra los colegiados que se apartaran de dichos honorarios, aludiendo a una pretendida norma deontológica.

*"La Junta de Gobierno, mediante un acuerdo unánime, culminó el día 17 de abril, el proyecto de dotarse de un estudio de costes para la administración de fincas en el ámbito de éste Colegio Territorial. El proyecto tiene como fundamento el de disponer de una herramienta, seria, meditada y de prestigio que haga posible establecer el baremo económico por el cual constituye competencia desleal otras cifras sensiblemente más bajas que las que determine dicho estudio.*

(...)

*No es tolerable y se va a perseguir, la bajada de honorarios sin justificación. Quien forme parte de éste Colegio deberá atenerse a esta norma deontológica. Quien especule con este criterio y lo use como argumento para la captación de comunidades, no podrá pertenecer a un Colegio Profesional."*

Por su parte, en una carta dirigida por el COAFMU al denunciante en septiembre de 2012 (folios 58-59), se indica claramente que el propósito del estudio de costes encargado era sustituir a los baremos o tarifas mínimas tradicionales, ahora prohibidos en la LCP, actuando como herramienta de amenaza para los profesionales que se apartaran de los mismos.



*"La representación de la Junta de Gobierno y el responsable de los Servicios Jurídicos desaconsejaron establecer tarifas mínimas por impedimento de la disposición legal. No obstante, en esta materia se anunció la inmediata presentación de un estudio de costes que permitiría al Colegio ejercer acciones legales contra quien perciba honorarios mínimos por debajo de ellos".*

La Circular 2013/15, sobre Publicidad (folio 15), de 23 de mayo de 2013, firmada por el Presidente del COAFMU, reitera la amenaza a los colegiados, advirtiendo que se procederá *"contra quien ofrezca honorarios sustancialmente más bajos de los que determine el estudio económico"*.

Como puede observarse la lectura de las Circulares 2012/09 y 2013/15, y de la documentación complementaria, contradice también frontalmente el objetivo de control de costes internos en momento de crisis económica que el COAFMU pretende dar al estudio al aludir directamente a su utilización para atacar y demandar por competencia desleal a los colegiados que ofrecieran precios fuera de la escala considerada viable por el futuro estudio que, a su vez, pretendía demostrar *"si la tabla de honorarios mínimos orientativos fijada por el COAFM"* era o no correcta, o si debía reformularse y adaptarse a la realidad actual.

Por lo tanto la Sala considera que la prueba aportada en el expediente -y, en especial, la documental a la que se acaba de hacer alusión- resulta suficiente para la acreditación de las conductas imputadas por el SRDC al COAFMU. Respecto de la prueba testifical, como apunta el Colegio, el propio SRDC reconoce que *"no fue posible interrogar a los testigos sobre lo tratado en ambas reuniones, como el SRDC pretendía al aceptar la práctica de dicha prueba, por lo que la misma sirvió únicamente para ratificar las conductas ya recogidas en las circulares y documentos que figuran en el expediente"*, por lo que la Sala, siguiendo al SRDC, únicamente la tiene en cuenta a esos efectos, plenamente acreditados por la prueba documental aportada al expediente que ya ha sido citada.

## **B. Sobre el objeto y falta de difusión del estudio de Miró Economistas**

El COAFMU reitera repetidamente en sus alegaciones que las pruebas presentadas demuestran que, en las reuniones de 2012, se acordó únicamente encargar un informe a la empresa Miró Economistas, sin que existiera otro tipo de acuerdo o recomendación. Y dicha empresa elaboró un cuestionario para recoger datos sobre ingresos y gastos, pero la participación en el mismo fue muy escasa.

El Colegio señala que, a diferencia de precedentes anteriores (Resolución de 4 de junio de 2013, expte. S/0356/11 TECNIBERIA y Colegio de Ingenieros de Caminos), en este caso, la representatividad del COAFMU en relación al conjunto

de colegiados a nivel nacional y en relación al total de profesionales que puedan ejercer la profesión sin colegiación es bajo.

El Colegio niega que el contenido o el objeto del estudio propuesto puedan cuestionarse desde la perspectiva de la normativa de defensa de la competencia, pero, además, reitera también que el estudio no fue finalizado ni difundido y que esta falta de publicidad impide concluir que exista una recomendación colectiva de precios mínimos imputable al COAFMU, ya que el mero encargo de un estudio de costes no tiene aptitud para restringir la competencia. Destaca COAFMU que las autoridades de competencia españolas han reiterado repetidamente -entre otras en las resoluciones de 14 de octubre de 2009 (expte. S/053/08 FIAB y ASOCIADOS y CEOPAN); de 28 de septiembre de 2009 (expte. S/0055/08 INPROVO); de 26 de septiembre de 2012 (expte. S/0335/11 CEOE); de 3 de octubre de 2012 (expte. S/0371/11 Autores literarios de medios audiovisuales) y de 4 de julio de 2013 (expte. S/0356/11 TECNIBERIA y Colegio de Ingenieros de Caminos)- que para determinar si una conducta de estas características se puede tipificar como recomendación colectiva a efectos de la prohibición establecida en el artículo 1 de la LDC, debe atenderse al contenido de la recomendación, a la difusión de que ha sido objeto y a quién la realiza.

El Colegio considera que no procede asimilar el presente asunto a casos donde sí se publicaron los resultados del estudio realizado, como el precedente recogido en la PR relativo al Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Médicos Estomatólogos de España, ni es procedente la calificación de la conducta que se realiza en la PR como "*una infracción del artículo 1.1.a LDC, como conducta colusoria consistente en la fijación de precios mínimos orientativos (recomendación colectiva)*", pues la falta de difusión del estudio o, en su caso, de sus conclusiones impide calificar la conducta de recomendación colectiva, como ha puesto de manifiesto la citada Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de febrero de 2011 (Recurso 318/2010, en el asunto Agrupación de Alquiladores de Grúas de Servicio Público).

### **Respuesta de la Sala de Competencia**

Tanto en esta alegación como en las anteriores referidas a la valoración de las pruebas la defensa del COAFMU persiste en su objetivo de realizar una evaluación individualizada y descontextualizada de cada uno de los medios de prueba aportados al expediente para evitar que, atendiendo a los hechos acreditados y una evaluación conjunta de toda la documentación recabada durante la investigación, pueda apreciarse todo el alcance anticompetitivo de su conducta.

Esta valoración individualizada se subraya especialmente respecto al estudio económico encargado a Miró, insistiendo reiteradamente en la no finalización y difusión del mismo, pero sin valorar en ningún caso el origen de dicho estudio y cómo su realización y simple encargo fue instrumentalizado por el COAFMU.

Tal y como apuntan los precedentes citados por el COAFMU en sus alegaciones, la valoración de la posible existencia de una recomendación colectiva de precios prohibida por el artículo 1 de la LDC a través de una asociación profesional como la que representa el Colegio imputado, debe atender al contenido de la recomendación, a la difusión de que ha sido objeto y a quién la realiza.

En contra de lo que afirma el COAFMU la realización del estudio económico encargado a Miró si tuvo difusión y publicidad entre los colegiados a lo largo de los ejercicios 2012 y 2013. Primero en la propia reunión del 12 de abril de 2012 en la que se acordó la elaboración del estudio, tal y como recuerda la subsiguiente Circular 2012/09, Estudio de Costes (folio 52). Posteriormente en esta misma Circular 2012/09 de mayo, y en posteriores cartas como las enviada al denunciante en septiembre del mismo año (folios 58-59). Y finalmente en la Circular 2013/15, sobre Publicidad (folio 15), de 23 de mayo de 2013, también reseñada. En todos estos documentos el contenido de la recomendación efectuada era claro (la rebaja de precios respecto al baremo de costes recomendado por el colegio supondría consecuencias negativas y posibles responsabilidades legales mediante acciones de competencia desleal) y se dirigía a todos los profesionales colegiados, por lo que estos eran perfectamente conscientes de la existencia de honorarios mínimos recomendados por el Colegio y de que este pretendía sustituirlos por un estudio de costes mínimos y actuar corporativa y judicialmente contra los profesionales que se desviarán de los mismos.

En un contexto en el que el propio COAFMU ha reconocido mantener baremos orientativos hasta la reforma legal de diciembre de 2009 y la documentación aportada indica la persistencia de los mismos hasta 2012, el contenido y la difusión realizada al encargo del estudio económico de costes resultan factores más que suficientes para mantener y reforzar los efectos anticompetitivos y colusorios pretendidos por COAFMU. En las circunstancias descritas en las que todos los colegiados son plenamente conscientes de la existencia de los honorarios orientativos el mero anuncio de la realización de un estudio como *“herramienta, seria, meditada y de prestigio que haga posible establecer el baremo económico”* y la amenaza de actuar de forma inmediata mediante procedimientos de competencia desleal contra los colegiados que se apartaran de dicho baremo económico, anuncio y amenaza reiterados a través de reuniones, circulares y cartas durante 2012 y 2013, resulta suficiente para provocar daños en la competencia y aglutinar a los colegiados en torno a los habituales precios recomendados, evitando la autonomía en precios de cada uno de los colegiados y, con ello, el juego de la libre competencia entre ellos a través de la oferta de precios decididos con plena autonomía y libertad.

### **C. Sobre la escasa importancia de la conducta y sus efectos**

Según el COAFMU el mercado de los servicios de la administración de fincas es un mercado muy atomizado, compuesto normalmente por empresarios individuales, profesionales independientes y PYMES. Se trata, además, de un mercado plenamente liberalizado en el que no existe exclusividad a favor de los colegiados para la prestación de este tipo de servicios.

Por ello, sostiene el Colegio, el impacto de su actuación sería, en todo caso, de ámbito local y circunscrito al municipio de Cartagena y ni siquiera alcanzaría a la totalidad de los profesionales del sector ya que subraya que otros administradores no colegiados o colegiados en otras circunscripciones ejercen y pueden ejercer su profesión, o incluso pueden administrar los inmuebles los mismos propietarios. Citando precedentes como la mencionada Resolución de 4 de junio de 2013 (expte. S/0356/11), el Colegio considera que no se dan en el presente expediente aspectos que la autoridad de competencia tuvo en consideración en su análisis de la sanción, como el alto grado de representatividad de las empresas y profesionales del sector, la presencia nacional, y número de participantes, el grado de difusión de la información.

### **Respuesta de la Sala de Competencia**

El SRDC considera en la propuesta de resolución elevada a la Sala que los efectos de la conducta sí se han producido, sin que el Colegio haya conseguido desvirtuarlos en sus alegaciones. No obstante el SRDC también estima que a la hora de imponer la sanción debe ponderarse la dificultad de cuantificación de tales efectos.

Es oportuno indicar que en el presente caso, al igual que se manifestaba por el Consejo en la Resolución COAPI 2014, si bien el carácter de una infracción del artículo 1 LDC consistente en una recomendación de precios no exige la acreditación de efectos (por tratarse de una infracción por objeto), *"a fin de determinar el importe de la multa sí debe tenerse en cuenta la dificultad de probar y cuantificar los posibles efectos reales e irreversibles que sobre la competencia entre los API estas conductas han ocasionado. Conviene advertir que esta dificultad no conduce a afirmar que tales efectos no hayan existido, solo dificultan su cuantificación, sin que por el contrario conste tampoco prueba sobre su no producción. En todo caso, no estando éstos claramente cuantificados, es precisamente en el aspecto que ahora nos ocupa (determinación de la multa) donde esta cuestión debe ser tomada en consideración"*.

Cabe destacar, respecto a la gravedad de la infracción y a la cuantificación de los efectos perniciosos que las conductas han podido tener en el mercado que, como señala el SRDC, el número de viviendas existente en el municipio de Cartagena, zona principal afectada por los hechos analizados en este procedimiento, ascendía en el censo de 2011 a 115.750 (datos aportados por el denunciante, a

petición del SRDC, y basados en las estadísticas del INE que figuran en el expediente). Este apreciable número de viviendas y su concentración en una zona de naturaleza turística impide a la Sala considerar que la conducta imputada no haya tenido efectos apreciables en la competencia.

Aun suponiendo que en los años siguientes no se hubiese producido el incremento en el número de viviendas que el denunciante estima, al coincidir con un periodo de importante reducción de la actividad en el sector de la construcción inmobiliaria, y minimizando incluso la posible influencia de las recomendaciones del COAFMU, el margen existente entre los precios que se han citado en el expediente (entre [CONFIDENCIAL] euros por vivienda, cantidades acordes con las fijadas en los baremos oficiales existentes entre 2002 y 2006), el número potencial de viviendas afectadas y la amenaza directa dirigida a los profesionales que tuviesen intención de apartarse de los mismos a la baja impiden estimar que la conducta imputada a COAFMU de recomendación del baremo de honorarios no haya tenido efectos anticompetitivos ni haya ocasionado perjuicios en los propietarios de viviendas y comunidades de vecinos de la zona.

#### **4.2 Alegaciones sobre la calificación de la conducta**

Según el COAFMU ninguna de sus actuaciones constituyen ni recomendaciones ni actos de fijación de precios ya que no ha quedado probado que el Colegio supervisara, y mucho menos sancionara, la conducta de ninguno de sus colegiados en relación a honorarios, por lo que su conducta nunca pudo tener aptitud para estandarizar el comportamiento competitivo de sus colegiados en el mercado, no siendo, por lo tanto, contraria a la LDC.

El colegio recuerda que no obra en el expediente ni se cita en la PR, prueba o dato alguno que indique que el estudio económico encargado o la información recopilada fuera compartida; motivo por el cual no cabe calificar la conducta de ilícita.

Sobre las referidas reuniones, el objeto del debate y del acuerdo se centró en la necesidad de realizar el estudio citado, por los motivos expuestos anteriormente, sin mayor alcance ni acuerdo alguno distinto a este. Y más aún, el COAFMU remitió una carta posterior a dicha reunión a D. [FJGT], el día 13 de septiembre de 2012, indicándole su firme determinación de no actuar en lo que se refiere al establecimiento de tarifas mínimas "*por impedimento de disposición legal*".

Es por ello que en base al principio de presunción de inocencia (artículo 24 CE) procede exonerar de toda culpabilidad al COAFMU.

El SRDC cuantifica la sanción como si la conducta se hubiera iniciado en 2010, y se hubiera extendido a lo largo de todo el 2011, 2012 y 2013. El COAFMU discrepa de esta duración ya que el propio SRDC reconoce que no es posible "*concretar los años en los que resultaban de aplicación*" (página 34 PR). Además,



ni en el PCH ni en la PR cabe apreciar ningún hecho relevante que tuviera lugar antes de 2012, por lo que la conducta, en su caso, sólo podría imputarse entre el 9 de febrero de 2012 hasta el 23 de mayo de 2013.

### **Respuesta de la Sala de Competencia:**

La Sala considera que la calificación de las conductas investigadas por el SRDC como recomendación colectiva resulta correcta ya que la actuación del COAFMU expuesta en el expediente tiene como objetivo directo y acreditado lograr la unificación y concertación de precios de los profesionales libres colegiados en su seno a través de la influencia ejercida sobre los mismos, evitando el juego de la libre competencia entre ellos.

Como se ha advertido reiteradamente, para alcanzar esta calificación basta atender al conjunto de los hechos investigados y ejecutados por el COAFMU, sin limitar el debate –como pretende el Colegio imputado- únicamente a la falta de finalización del estudio económico encargado a Miró.

Como ya se ha argumentado, la elaboración y finalización sin difusión de dicho estudio económico no puede ser el único elemento a tener en cuenta en la valoración de la conducta del COAFMU, ya que se obviarían hechos y elementos de prueba plenamente acreditados y con una influencia directa en la actividad económica de los colegiados. Es por ello que la Sala ya ha destacado como elementos particularmente reveladores de la responsabilidad y culpabilidad de COAMFU tanto la existencia de honorarios recomendados con anterioridad a 2009, como la pervivencia de dichos honorarios hasta 2012 (documentada como *"tabla de honorarios mínimos orientativos fijada por el COAFM"* en la solicitud de informe a Miró Economistas), así como la amenaza directa de acudir a acciones de competencia desleal y a la expulsión de la corporación contra aquellos colegiados que se apartaran del baremo de honorarios recomendados, aseverados por el estudio económico. Dichos hechos se encuentran acreditados de forma directa en el expediente a través de varios medios (reuniones presenciales, circulares, cartas individuales, etc.) en los hechos acreditados y que COAMFU repetidamente obvia en sus alegaciones.

Incluso cuando el Colegio afirma que en la carta dirigida al denunciante con fecha 13 de septiembre de 2012 (folios 58-59) indicó con firmeza su determinación de no establecer tarifas mínimas *"por impedimento de disposición legal"* obvia por completo que, inmediatamente a continuación, señalaba el verdadero objetivo del estudio encargado como instrumento de control y amenaza *"No obstante, en esta materia se anunció la inmediata presentación de un estudio de costes que permitiría al Colegio ejercer acciones legales contra quien perciba honorarios mínimos por debajo de ellos"*.

Dicha amenaza, dirigida con carácter continuado y reiterado a los profesionales independientes y PYMES desde la administración corporativa que los representa



durante toda la duración de los hechos investigados, resulta suficiente para provocar efectos directos y evitar la competencia en precios entre los colegiados.

#### **4.3. Alegaciones sobre el procedimiento.**

##### **a) Nulidad por instrucción condicionada y predeterminación del resultado del expediente.**

El COAFMU considera que la PR elevada por el SRDC y la infracción y sanción propuesta han quedado viciadas de nulidad al haberse dictado de forma totalmente condicionada por la Resolución de la CNMC de 24 de julio de 2014, relativa a la iniciación del trámite para la terminación convencional de expediente. Recuerda el COAFMU que, en dicha resolución, la Sala de Competencia del Consejo resolvió *"instar al SRDC de la Región de Murcia, (...), la continuación del procedimiento sancionador en relación con la posible infracción de la LDC por la actuación del Colegio de Administradores de Fincas de Murcia"*, al considerar que existían *"incumplimientos graves con efectos claros y/o porque los beneficios de la terminación convencional no son suficientes para contrarrestar los costes del incumplimiento"* y estimar necesario *"un pronunciamiento expreso de infracción de la normativa de competencia"*.

El COAMFU considera que la actuación de la Sala de Competencia instando a declarar dicha infracción, sin apenas información y en contra del criterio del órgano instructor, supone una actuación arbitraria que vulnera el derecho a la presunción de inocencia del Colegio y condiciona la actuación posterior del SRDC *"a pesar de que ni los hechos ni las pruebas obtenidas hayan variado desde el inicio de la instrucción"* según manifiesta el Colegio.

Alega asimismo que con esa conducta se podría haber vulnerado la necesaria separación entre las fases de instrucción y resolución del expediente porque precisamente el órgano instructor estaría llevando a cabo el encargo del órgano resolutorio, quien de esta manera habría ya prejuzgado su resolución, afectando gravemente a los derechos de defensa.

#### **Respuesta de la Sala de Competencia**

En sus alegaciones en torno a esta cuestión el COAFMU obvia que, con carácter previo a la Resolución de esta Sala de 24 de julio de 2014, el SRDC desarrolló la instrucción del expediente sancionador hasta emitir, con fecha 12 de noviembre de 2013, un PCH imputando al Colegio una infracción del art. 1 LDC, basada en los mismos hechos ahora analizados.

La Resolución de esta Sala de 24 de julio de 2014 se dictó tras analizar la instrucción del SRDC expuesta en el mencionado PCH, así como la propuesta de compromisos elevada a la Sala junto a ella. Por ello en modo alguno puede considerarse que dicha resolución condiciona la labor instructora del SRDC

cuando respeta al máximo las conclusiones alcanzadas por el órgano instructor en el PCH, limitando su alcance exclusivamente a indicar al SRDC la necesidad de proseguir el procedimiento sancionador al no considerar que la terminación convencional planteada garantizara el interés público constitucional de la libre competencia, y evitara o compensara los posibles perjuicios que para este interés público se hubieran derivado de las conductas que estaban siendo investigadas por ser contrarias a la LDC. Esta valoración desfavorable de la terminación convencional como posible método de finalización del expediente por el órgano de resolución se encuentra expresamente prevista en el artículo 39. 5 b) del RDC, por lo que no cabe considerarla contraria a Ley o susceptible de condicionar el resultado del expediente.

De acuerdo con la mencionada previsión normativa la Sala debe resaltar que la Resolución de 24 de julio de 2014 respeta totalmente la debida separación entre las fases de instrucción y resolución del expediente y el derecho a la presunción de inocencia del Colegio. Al ordenar proseguir el procedimiento con todas sus garantías, la resolución de 24 de julio ha permitido al COAFMU realizar las alegaciones previstas en la LDC frente al PCH (folios 269-284) y a la Propuesta de Resolución (folios 537-557), que han sido examinadas y valoradas sucesivamente por el SRDC y la propia Sala en la presente resolución, alcanzando el examen a alegaciones complementarias tras el cierre de la fase de instrucción (folios 579-582).

El resultado del expediente no está predeterminado ya que las manifestaciones de la Sala en la Resolución de 24 de julio se basan únicamente en lo probado y manifestado por el SRDC en el PCH que ha podido ser contestado y contra argumentado por el imputado en los trámites subsiguientes para ser valorado en la presente resolución, aunque no haya alcanzado el éxito pretendido por la representación procesal de COAFMU.

#### **b) Separación de precedentes y doctrina judicial**

El Colegio señala que la Resolución de 24 de julio de 2014 se separa del precedente SAMAD/12/13 relativo al Colegio de Administradores de Fincas de Madrid, que califica como expediente muy similar al presente, al basarse en la misma denuncia respecto a una presunta conducta contraria a la LDC, consistente en la fijación de honorarios orientativos y el establecimiento de honorarios mínimos.

EL COAFMU destaca que, en el precedente citado, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC resolvió asumir la propuesta del SDC de Madrid, consistente en el archivo del expediente, por no haber quedado acreditada la conducta denunciada como infractora de este precepto normativo. Por las similitudes de ambos expedientes, el Colegio considera que la opinión de la CNMC está viciada de nulidad, por vulnerar sus derechos de defensa y solicita en consecuencia que

adopte una resolución en la que se declare que no ha resultado acreditada la comisión de una práctica anticompetitiva contraria al artículo 1.1 de la LDC.

En sus alegaciones complementarias de 31 de julio de 2015, el Colegio señala que la Resolución de 7 de mayo de 2015 (expte. SAMUR 76/2014, Colegio oficial de Dentistas de la Región de Murcia), tanto el SRDC como la Sala de Competencia de la CNMC concluyen que las pruebas presentadas no permiten acreditar con el rigor que exige un expediente sancionador, que la realización de ciertas campañas publicitarias cuyo contenido puede ser cuestionado desde la perspectiva de las normas de competencia sea constitutiva de una recomendación colectiva, fundamentalmente por no disponer de actas ni documentos que permitan una evaluación que permita acreditar el objetivo anticompetitivo.

Igualmente, en las mismas alegaciones complementarias, el Colegio también señala que la Sentencia de la AN de 29 de mayo de 2015 estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España y anuló en su totalidad la Resolución de la CNMC de 15 de febrero de 2015, por vulnerar los derechos de defensa del recurrente. Dicha resolución ampliamente citada por el denunciante y el SRDC en la PR como precedente y fundamento de la imputación al COAFMU, al considerar que un estudio sobre precios constituye una recomendación colectiva de honorarios.

### **Respuesta de la Sala de Competencia**

Ninguno de los precedentes señalados puede ser utilizado para exonerar de responsabilidad al COAFMU, como este Colegio pretende en sus alegaciones, dadas las profundas diferencias existentes entre el presente expediente y cada uno de los casos citados.

En el expediente SAMAD/12/13, Colegio de Administradores de Fincas de Madrid, esta Sala de Competencia resolvió asumir la propuesta de archivo procedente del SDC de Madrid, al considerar que no había quedado acreditada la conducta denunciada como infractora de este precepto normativo. Aunque procedente de la misma denuncia y referido a la posible recomendación de baremos de precios para los administradores de fincas colegiados, los hechos acreditados en uno y otro expediente son diferentes y no existe la equivalencia entre ambos que proclama el COAFMU. Lo mismo puede decirse del expte. SAMUR 76/2014, Colegio oficial de Dentistas de la Región de Murcia, dado que en el presente expediente la conducta investigada excede de la realización de campañas publicitarias y alcanza una pluralidad de hechos (existencia de baremos, amenazas directas a los colegiados, etc.) y se dispone de documentación directa sobre los mismos.

Por último la anulación de la Resolución de la CNMC de 15 de febrero de 2015 por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de mayo de 2015 por vulnerar los derechos de defensa del recurrente, al estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España, tampoco resulta aplicable al presente procedimiento al no observarse en el mismo la causa de la anulación estimada por la Audiencia Nacional.

#### **QUINTO.- Valoración de la Sala de Competencia**

El artículo 1 de la LDC dispone en su apartado 1.1 lo siguiente:

*“Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en:*

*a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio;*

*(...)”*

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta Sala de Competencia considera que ha quedado acreditado que COAFMU ha desarrollado un conjunto de conductas prohibidas por el artículo 1.1 de la LDC. Las conductas infractoras se concretan en la fijación de precios mínimos orientativos a través de una recomendación colectiva.

Cabe destacar que tal y como expone el SRDC en su propuesta, el establecimiento de tarifas mínimas u orientativas, además de restringir la competencia con el consecuente perjuicio para los consumidores, supone un privilegio para los profesionales ya instalados en detrimento de los nuevos entrantes.

La Sala coincide con la valoración expresada por el SRDC, en la que considera que *“La actuación del COAFMU consistente en una restricción a la libre fijación de precios, intentando pactar unos precios mínimos mediante un baremo orientativo de honorarios, así como las advertencias y coacciones contra la posibilidad de aplicar rebajas o descuentos en los precios, constituye una práctica enormemente dañina de la libre competencia, puesto que limita la capacidad de los profesionales de utilizar el precio como herramienta de diferenciación y competencia.*

*Asimismo, los honorarios mínimos, junto a la restricción de la oferta, conllevan que los precios se sitúen por encima de lo que resultaría el precio de equilibrio de la oferta y la demanda, con el consiguiente perjuicio para los usuarios del servicio,*

*en este caso las comunidades de vecinos de la zona de Cartagena y La Manga del Mar Menor, que pierden la posibilidad de obtener los beneficios asociados a una competencia real y efectiva, tanto los relativos a poder abonar un menor precio, como los de mejora de la calidad e innovación de los servicios prestados en el sector (...)*”.

### **Responsabilidad del COAFMU**

El SRDC, en su propuesta de resolución, concluye que de los Hechos Probados se deduce que COAFMU fue responsable directo de las conductas que se le imputan como autor de las mismas. El COAFMU fue plenamente consciente tanto de la prohibición del mantenimiento de honorarios orientativos de precios tras la reforma de la Ley de Colegios Profesionales en 2009, como del mantenimiento de los mismos a través de diferentes conductas y actuaciones, como las reuniones celebradas en 2012 objeto del presente expediente, el encargo del estudio de costes para amparar el mantenimiento, reforma o actualización de *“la tabla de honorarios mínimos orientativos fijada por el COAFM”*, o las diversas cartas, circulares, publicidad y artículos periodísticos difundidos durante 2012 y 2013.

Para lograr los anteriores objetivos, el COAFMU llevó a cabo actuaciones tendentes a coaccionar a los colegiados para que se ajustasen a los baremos mínimos, advirtiéndoles sobre la adopción de medidas contra quienes no lo hiciesen, así como de la campaña publicitaria dirigida a los usuarios y contraria a la libre competencia, en la que se acusa y desprestigia profesionalmente a los colegiados que decidan fijar precios por debajo del baremo.

Además, el SRDC entiende que el COAFMU se encontraba en una posición obligada, por sus conocimientos sobre la improcedencia de los baremos y el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la citada Ley Ómnibus, tal como expresa en su Fundamento Jurídico Tercero, apartado 3.3, de la citada Resolución COAPI 2014, del Consejo de la CNMC, *“de actuar de forma clara, inmediata y eficaz, en lo relativo a la debida información sobre la libertad de fijación de honorarios y la inexistencia e improcedencia de baremos orientativos o cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales”*, transmitiendo esta información a todos sus colegiados, lo cual se podría haber llevado a cabo de forma sencilla y sin coste alguno, por ejemplo mediante la página web del Colegio, referente general para todo usuario, colegiado o no, que precise información sobre el Colegio y sus funciones, como indica esta misma Resolución. Resulta inexcusable que, en lugar de informar debidamente a sus colegiados y administradores en general sobre su completa libertad de fijación de precios y la inexistencia de baremos orientativos, el COAFMU decidiese celebrar estas reuniones y encargar estudios de costes, con objeto de, precisamente, proponer y consensuar unos honorarios mínimos orientativos.

El COAFMU sería, por todo lo expuesto, responsable de una infracción tipificada como muy grave, de conformidad con lo establecido en el mencionado artículo 62.4.a) de la LDC.

## **SEXTO.- DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN**

### **6.1. Criterios para la determinación de la sanción**

El artículo 62.4.a) de la LDC establece que será infracción calificada como muy grave *“El desarrollo de conductas colusorias tipificadas en el artículo 1 de la Ley que consistan en cárteles u otros acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas, prácticas concertadas o conscientemente paralelas entre empresas competidoras entre sí, reales o potenciales”*.

Por su parte, el apartado c) del artículo 63.1 señala que las infracciones muy graves podrán ser castigadas con multa de hasta el 10 por ciento del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa, y en caso de que no sea posible delimitar el volumen de negocios, el apartado 3.c) señala que el importe de la multa será de más de 10 millones de euros.

Sobre la naturaleza del 10% (si se trata del máximo de un arco sancionador, o si hay que considerarlo como un límite o umbral de nivelación) se ha pronunciado recientemente el Tribunal Supremo en su sentencia de 29 de enero de 2015 (Recurso 2872/2013)<sup>1</sup>, sentencia que ha sido ya analizada en las últimas resoluciones de este Consejo. Según el Tribunal Supremo, el proceso de determinación de la multa debe necesariamente ajustarse a las siguientes premisas:

- Los límites porcentuales previstos en el artículo 63.1 de la LDC deben concebirse como el nivel máximo de un arco sancionador en el que las sanciones, en función de la gravedad de las conductas, deben individualizarse. La Sala señala que dichos límites *“constituyen, en cada caso, el techo de la sanción pecuniaria dentro de una escala que, comenzando en el valor mínimo, culmina en el correlativo porcentaje”* y continúa exponiendo que *“se trata de cifras porcentuales que marcan el máximo del rigor sancionador para la sanción correspondiente a la conducta infractora que, dentro de la respectiva categoría, tenga la mayor densidad antijurídica.”*
- En cuanto a la base sobre la que calcular el porcentaje de multa, en este caso hasta el 10% por tratarse de una infracción muy grave, el artículo 63.1 de la LDC alude al "volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa", concepto con el que el legislador, como señala el Tribunal

---

<sup>1</sup> También, en idéntico sentido, dos sentencias del Alto Tribunal de 30 de enero de 2015 (recursos 1476/2014 y 1580/2013) y otras posteriores.



Supremo, “lo que ha querido subrayar es que la cifra de negocios que emplea como base del porcentaje no queda limitada a una parte sino al “todo” de aquel volumen. En otras palabras, con la noción de “volumen total” se ha optado por unificar el concepto de modo que no quepa distinguir entre ingresos brutos agregados o desagregados por ramas de actividad de la empresa autora de la infracción”. Rechaza así la interpretación según la cual dicho porcentaje deba calcularse sobre la cifra de negocios relativa al sector de actividad al que la conducta o infracción se constriñe.

- Dentro del arco sancionador que discurre hasta el porcentaje máximo fijado en el artículo 63 de la LDC, las multas deberán graduarse conforme al artículo 64 de la LDC, antes citado.
- Por último, el FD 9º de la sentencia insiste en la necesaria disuasión y proporcionalidad que deben guiar el ejercicio de la potestad sancionadora, junto con la precisa atención a los criterios de graduación antes apuntados. Así, señala que “las sanciones administrativas previstas para el ejercicio de actividades [...] han de fijarse en un nivel suficientemente disuasorio para que, al tomar sus propias decisiones, las empresas no aspiren a obtener unos beneficios económicos derivados de las infracciones que resulten ser superiores a los costes (las sanciones) inherentes a la represión de aquéllas.” Asimismo, precisa que la finalidad disuasoria de las multas en materia de defensa de la competencia no puede constituirse en el punto de referencia prevalente para el cálculo en un supuesto concreto, desplazando al principio de proporcionalidad.

## **6.2. Determinación de la sanción**

Teniendo en cuenta tanto los hechos acreditados en su expediente sancionador como los casos precedentes de sanciones a colegios profesionales por la CNMC y por las distintas autoridades autonómicas de competencia, el SRDC propone imponer al COAFMU una sanción de 59.062,50 euros.

Sin embargo, esta Sala no puede admitir esta propuesta de sanción, toda vez que el SRDC utiliza un sistema de fijación de la multa que va en contra de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la determinación de sanciones de competencia. Además, la multa propuesta por el SRDC supondría un 38,1% de los ingresos colegiales del COAFMU en 2014, que ascendieron a 155.004,94 euros.

De acuerdo con los hechos acreditados, la conducta ha sido calificada como muy grave y sería imputable al COAFMU desde el 27 de diciembre de 2009, es decir, desde la entrada en vigor de la Ley Ómnibus que reformó la LCP, hasta la fecha

de inicio del presente expediente sancionador, el 22 de octubre de 2013, por lo que la duración de la infracción sería de 45 meses.

De acuerdo 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 administradores de fincas colegiados que pudieron recibir las recomendaciones del COAFMU durante estos años, parece más razonable utilizar como referencia el volumen de los ingresos colegiales. Según las cuentas anuales que obran en el expediente, los ingresos medios anuales del COAFMU durante la conducta superaron ligeramente los 150.000 euros, por lo que los ingresos colegiales a lo largo de la infracción pueden estimarse en 562.500 euros.

En lo que se refiere a las circunstancias agravantes (artículo 64.2 LDC), la Propuesta de Resolución del SRDC aprecia correctamente la concurrencia de la circunstancia regulada en el apartado 64.2, apartado c), relativa a la “adopción de medidas para imponer o garantizar el cumplimiento de las conductas ilícitas”, dado que ha quedado suficientemente acreditado que el COAFMU ha realizado diversas actuaciones –circulares, cartas, declaraciones en prensa, reuniones y advertencias a los colegiados– dirigidas a imponer y asegurar el mayor cumplimiento posible de la conducta ilícita, esto es, la aplicación del baremo de honorarios.

El COAFMU alega como circunstancias atenuantes (artículo 64.3 LDC) la paralización total de la conducta desde la recepción de la notificación de la incoación del expediente, así como la cooperación y los compromisos propuestos en la solicitud de terminación convencional del procedimiento como muestras de buena fe. Compartimos la valoración del SRDC, que considera que no pueden considerarse “actuaciones que pongan fin a la infracción” (artículo 63.3, apartado a) ni “actuaciones tendentes a reparar el daño causado” (artículo 63.3, apartado c). La actuación que realmente hubiera podido intentar paliar los efectos perniciosos para la competencia de sus conductas anteriores, realizada por voluntad propia y sin ser supeditada a la tramitación exitosa o no de la terminación convencional, hubiera sido el inmediato envío de circulares a sus colegiados y la difusión en los medios de comunicación informando sobre la plena libertad de fijación de honorarios e inexistencia de baremos de ningún tipo, comunicaciones que, incluso a la fecha de la actual propuesta de resolución, aún no se han producido.

No obstante lo anterior, el SRDC ha comprobado de oficio la inclusión en la página web del COAFMU de una breve referencia con el texto siguiente:

“ESTE COLEGIO DE ADMINISTRADORES DE FINCAS EN APLICACIÓN DE LO DISPUESTO EN EL ART 5º apartado catorce de la LEY 25/2009 de 22 (B.O.E. nº308) de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio CARECE DE BAREMOS

DE HONORARIOS QUE TENGA CARACTER DE MÍNIMOS, ORIENTATIVOS O RECOMENDADOS”<sup>2</sup>.

Dicha referencia, junto con el análisis de los compromisos presentados por el COAFMU en su momento, hace que sea razonable estimar parcialmente la existencia de circunstancias atenuantes de acuerdo con lo previsto en el artículo 64.3 LDC.

Teniendo en cuenta tanto las características de la infracción como las circunstancias atenuantes y agravantes expuestas anteriormente, esta Sala considera que procede imponer al infractor una multa del 6% de los ingresos colegiales del COAFMU en 2014, lo que equivale a una sanción por importe de 9.300€.

Por todo cuanto antecede, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, esta Sala de Competencia del Consejo de la CNMC

### HA RESUELTO

**PRIMERO.-** Declarar que en el presente expediente ha resultado acreditada una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho Quinto de esta Resolución.

**SEGUNDO.-** De acuerdo con la responsabilidad atribuida en el Fundamento de Derecho Quinto, declarar responsable de la citada infracción al COLEGIO OFICIAL DE ADMINISTRADORES DE FINCAS DE MURCIA (COAFMU).

**TERCERO.-** Imponer al COLEGIO OFICIAL DE ADMINISTRADORES DE FINCAS DE MURCIA (COAFMU) una multa sancionadora por importe de 9.300 euros, como autor de la conducta infractora.

**CUARTO.-** Ordenar al Colegio Oficial de Administradores de Fincas de Murcia que proceda a dar la máxima difusión a la presente Resolución entre sus colegiados para su conocimiento.

**QUINTO.-** Instar al Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Región de Murcia para que vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta Resolución.

---

<sup>2</sup> <http://www.coafmu.org/colegio.php?tipo=honorarios>

Comuníquese esta Resolución al Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Consejería de Industria, Empresa e Innovación de la Comunidad Autónoma de Murcia y notifíquese al denunciante y denunciado haciéndoles saber que contra ella 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 su notificación.