

## **RESOLUCIÓN (Expte.. 504/00, Abogados Madrid)**

### **Pleno**

Excmos. Sres.:

Huerta Trolèz, Vicepresidente  
Castañeda Boniche, Vocal  
Pascual y Vicente, Vocal  
Comenge Puig, Vocal  
Martínez Arévalo, Vocal  
Franch Menéu, Vocal  
Muriel Alonso, Vocal

En Madrid, a 11 de octubre de 2001

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia (el Tribunal), con la composición antedicha y siendo Vocal ponente D. Julio PASCUAL Y VICENTE, ha dictado la presente Resolución en el expediente nº 504/00 (1948/99 del Servicio de Defensa de la Competencia, el Servicio) incoado al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM) por presuntas conductas limitativas de la publicidad supuestamente prohibidas por la legislación de defensa de la competencia y que tuvo su origen en sendas denuncias de Mutuo Acuerdo S.L (MUTUO ACUERDO) y Teleconsulta Jurídica S.L. (TELECONSULTA JURÍDICA).

### **ANTECEDENTES**

1. El 12 de febrero de 1999 MUTUO ACUERDO formula una denuncia ante el Servicio contra el ICAM, por conductas supuestamente limitativas de la publicidad de los servicios prestados por los abogados que habrían vulnerado la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia (LDC), y el Tratado de la Unión Europea. El Servicio abre una información reservada y el 24 de mayo de 1999, a la vista de los resultados, su Director acuerda, mediante Providencia, admitir la denuncia e incoar expediente al ICAM.

El 3 de agosto de 1999 el Servicio recibe una segunda denuncia contra el ICAM, esta vez de TELECONSULTA JURÍDICA, que la formula también por ciertas supuestas conductas presuntamente limitativas de la publicidad de los servicios prestados por los abogados, que habrían vulnerado la Ley de Defensa de la Competencia. El Servicio abre una información reservada y el 7 de marzo de 2000, a la vista de los resultados, su Director

acuerda, mediante Providencia, admitir también esta segunda denuncia e incoar el oportuno expediente al ICAM.

En la Providencia de 7 de marzo de 2000 el Director del Servicio también acuerda acumular los dos expedientes incoados al ICAM en el primero, con el nº 1948/99, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 36.5 LDC, al haber apreciado la existencia de una íntima conexión entre los hechos objeto de ambos expedientes.

2. El 18 de julio de 2000 el Instructor dicta, mediante Providencia, el Pliego de Concreción de Hechos que es comunicado a los interesados, dándoles un plazo para alegaciones, dentro del cual el ICAM presenta las suyas, no compareciendo en este trámite los denunciados. Los cargos del Servicio son dos: 1º) Limitar el derecho a la publicidad de los abogados del Colegio de Madrid, con lo que esto supone de restricción de la competencia entre los operadores económicos que estos abogados son, al mantener vigentes normas colegiales contrarias a la LDC e imponerlas coactivamente, todo lo cual supondría una infracción del art. 1 LDC. 2º) Trasladar las normas colegiales de publicidad a empresas terceras ajenas a la corporación, lo que podría calificarse como un intento de boicot a la publicidad de la empresa denunciada, lo que el Servicio califica también como una infracción del art. 1 LDC.
3. El 26 de octubre de 2000, concluidas las actuaciones, el Instructor redacta el Informe previsto en el art. 37.3 LDC que, con la conformidad del Director del Servicio, se remite al Tribunal, donde tiene entrada el 2 de noviembre de 2000. En dicho Informe, se propone al Tribunal, entre otros, los siguientes pronunciamientos:

*Primero. Que como consecuencia de la instrucción realizada, el Tribunal de Defensa de la Competencia declare la existencia de conductas prohibidas por el artículo 1.1a) y 1.1b) de la LDC, imputables al ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID, consistentes en la no adaptación de los Estatutos del ICAM a la nueva normativa existente en materia de Colegios Profesionales y la aplicación coactiva del mismo, el mantenimiento en vigor del Código Regulador de la Publicidad de 1995 con posterioridad a la promulgación de la Ley 7/1997 con las restricciones a la competencia que se han indicado en este Informe así como la aplicación coactiva del mismo y la aprobación por el ICAM de un Código Regulador de la Publicidad en 1998 cuyo contenido también establece prohibiciones y limitaciones a la publicidad de los servicios profesionales de los Abogados.*

*Segundo. Que asimismo el Tribunal de Defensa de la Competencia declare la existencia de una conducta prohibida por el artículo 1.1b) de la LDC, imputable al ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID consistente en trasladar las normas existentes en el Colegio en materia de publicidad a empresas terceras ajenas a la Corporación.*

4. El 10 de noviembre de 2000 el Tribunal dicta Providencia de admisión a trámite del expediente, nombra Ponente y acuerda poner de manifiesto el expediente a los interesados por el plazo legal de quince días para que puedan solicitar la celebración de vista y proponer pruebas. Comparecen en este trámite únicamente MUTUO ACUERDO y el ICAM.
5. El 5 de febrero de 2001 el Tribunal dicta Auto de prueba y vista en el que acuerda admitir y declarar pertinente la prueba documental propuesta y considerar innecesaria la celebración de vista, concediendo a los interesados un plazo de quince días para formular conclusiones escritas, que luego es prorrogado. En el trámite de conclusiones únicamente comparecen TELECONSULTA y el ICAM.
6. El 11 de mayo de 2001, finalizado el trámite de conclusiones, el ICAM presenta un escrito ante el Tribunal, al que acompaña una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestimatoria de un recurso interpuesto contra el Código Regulador de la Publicidad de Abogados de Madrid. De estos documentos se da vista a los interesados para alegaciones, compareciendo en este trámite únicamente TELECONSULTA, el 10 de agosto de 2001.
7. El Pleno del Tribunal deliberó y falló el 25 de septiembre de 2001.
8. Son interesados:
  - Mutuo Acuerdo S.L.
  - Teleconsulta Jurídica S.L.
  - Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

## **HECHOS PROBADOS**

El Tribunal, de entre los que el Servicio presenta como acreditados, considera como hechos probados, a los afectos de resolver el presente expediente, los siguientes:

1. El Ilustre Colegio Oficial de Abogados de Madrid tiene establecidas unas normas de publicidad para sus miembros que se recogen en los Estatutos

colegiales, vigentes desde 1981, y en el Código Regulador de la Publicidad del ICAM del que han estado vigentes, sucesivamente, tres versiones cuyas respectivas fechas de aprobación son: 6 de Marzo de 1995, 22 de Enero de 1998 y 10 de Febrero de 2000.

2. En cuanto a los vigentes Estatutos de 1981, su artículo 13 establece: *Queda prohibido a los Abogados la publicación de anuncios relativos al ejercicio de su profesión.*
3. El Código Regulador de la Publicidad de 6 de marzo de 1995 disponía, entre otros:

Título I, artículo 4: *Resulta contraria a la deontología profesional aquella publicidad que siendo transmitida por medio legítimo: (...) e) Haga referencia a las tarifas o a las normas de honorarios (...).*

Título II, artículo 5, refiriéndose a la publicidad sometida a autorización: 2. *A modo enunciativo, y no excluyente, estarán sujetos a autorización previa: la edición de folletos explicativos que incluyan las características de los despachos, Abogados que lo componen y materias a las que se dediquen; la edición de circulares informativas sobre materias jurídicas y los anuncios en prensa.*

4. El Código Regulador de la Publicidad de 22 de enero de 1998, que derogaba el anterior, estableció, entre otros:

Título II, artículo 4: *Resulta contraria a la deontología profesional la publicidad que, siendo transmitida por medio autorizado o legítimo: (...) e) Haga referencia a las tarifas o a las normas de honorarios (...).*

Título III, artículo 6, refiriéndose a la publicidad sometida a autorización: a) *La intervención en consultorios jurídicos de comunicación social que no sea esporádica. b) La edición de folletos publicitarios, circulares, dípticos, trípticos, o revistas del propio despacho. c) Los anuncios en prensa cuando contengan publicidad de un Abogado o bufete de Abogados. d) En aquellos casos en los que se utilicen fotografías, iconografías o ilustraciones.*

5. El Código Regulador de la Publicidad de 10 de febrero de 2000, que entró en vigor el 1 de abril de 2000, sustituyendo al de 22 de enero de 1998, estableció en su Norma Primera: *Los abogados podrán realizar libremente publicidad de sus servicios, dentro de los límites de la deontología profesional y de la normativa vigente sobre publicidad y competencia desleal.*

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Lo que corresponde dilucidar en el presente expediente, en primer término, es si resultan correctas las apreciaciones del Servicio de Defensa de la Competencia según las cuales el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid ha cometido infracción del artículo 1 LDC por mantener en vigor unas normas de publicidad contrarias a dicho precepto. Después, si ha habido traslación de las referidas normas a empresas terceras ajenas a la Corporación y, en su caso, cómo cabe valorarla.
2. Aunque en su expediente al ICAM el Servicio acumula dos distintos, que se habían originado en sendas denuncias independientes que dos empresas habían formulado, no es la materia de las dos denuncias lo que aquí se ventila, sino las imputaciones al ICAM que le hace el Servicio tras la instrucción del expediente llevada a cabo. Es decir, lo que ha de ser primer objeto de atención por el Tribunal es la verificación de la supuesta contradicción de la normas de publicidad del ICAM con el art. 1 LDC, como sostiene el Servicio.
3. En consecuencia con lo dicho, resulta improcedente la secuencia que, para el análisis, el ICAM propone al Tribunal en su escrito de Conclusiones. Dice allí el ICAM que, como el presente expediente es fruto de la admisión a trámite por el Servicio de dos denuncias contra el ICAM, el Tribunal ha de investigar separadamente las dos conductas denunciadas. El Tribunal considera, por el contrario, que debe ceñirse a analizar los dos cargos del Servicio y proceder a aceptar o rechazar las propuestas que se le hacen al respecto. Porque, cualesquiera que hayan sido las relaciones entre los denunciantes y el ICAM, son anecdóticas a los efectos de resolver este expediente. Aquí, el Servicio, que podía haberlo hecho de oficio, a raíz de dos denuncias, estudia la normativa del ICAM en materia de publicidad y, de resultas, formula dos cargos contra el mismo y las correlativas propuestas al Tribunal, que éste debe valorar por su propio mérito.
4. Resulta superflua, por tanto, la alegación del ICAM, según la cual el Tribunal es incompetente para pronunciarse sobre la denuncia de TELECONSULTA JURÍDICA, por existir un pronunciamiento previo de la jurisdicción contencioso- administrativa. Tanto si le asistiera, o no, la razón en este punto al ICAM, lo cual no debe influir en el Tribunal a la hora de resolver este expediente que ha de circunscribirse exclusivamente a lo previsto en la LDC, el objeto del análisis no es ahora los hechos denunciados, sino las imputaciones del Servicio al ICAM por haber presuntamente vulnerado la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia,

al mantener en vigor unas normas de publicidad irrespetuosas con ella y haberlas supuestamente trasladado más allá del ámbito corporativo.

5. Entrando en el fondo del asunto, el Tribunal necesariamente ha de considerar el importante papel que la publicidad juega en el mercado de bienes y servicios, al reducir el coste de información para consumidores y usuarios, enterando a éstos de la existencia de los diversos oferentes y de las singularidades de sus distintas ofertas, tanto por lo que se refiere a los precios como en lo relativo a las diversas características de los bienes y servicios ofrecidos. Este trascendental papel informativo de la publicidad incide de forma directa en la competencia, que se ve negativamente afectada cuando se cercena su ejercicio. Lo cual sucede en los mercados de cualesquiera bienes y servicios y, desde luego, en el de los servicios profesionales prestados por los abogados. Impedir o dificultar el desarrollo de la publicidad a los operadores económicos, impide o dificulta la competencia entre ellos, lo cual atenta de modo directo al orden público económico del cual la competencia es pieza clave en una economía de mercado. El Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, sin embargo, es lo que ha venido haciendo desde ya lejanas fechas, como lo acredita la norma contenida en el artículo 13 de sus Estatutos de 1981, vigentes a la fecha de autos, que expresamente prohíbe a los abogados *la publicación de anuncios relativos al ejercicio de su profesión* y que, desde la entrada en vigor de la nueva normativa en materia de Colegios Profesionales (Real Decreto-Ley 5/1996 y Ley 7/1997), no cabe argüir que tenga amparo legal alguno.
6. El cuerpo normativo especializado del ICAM para esta materia, que es el Código Regulador de la Publicidad, en todas sus versiones menos la última, tampoco es respetuoso con la función que la publicidad cumple en el mercado y ha tratado de condicionarla e incluso a prohibirla a los abogados de Madrid en una materia tan sensible como son los precios de sus servicios (los honorarios), como claramente se deduce de los hechos antes recogidos como probados. Es verdad que esta situación ya ha sido corregida en el Código Regulador de la Publicidad de 10 de febrero de 2000, que entró en vigor el 1 de abril de 2000, el cual contiene unas normas de publicidad que modifican sustancialmente las anteriores, ya desde su Norma Primera donde se establece que *los abogados podrán realizar libremente publicidad de sus servicios, dentro de los límites de la deontología profesional y de la normativa vigente sobre publicidad y competencia desleal*.

7. Mas no cabe desconocer que, apenas tres meses antes de que el ICAM modificase el tratamiento que a la publicidad daba su Código Regulator, el 18 de enero de 2000 (y no el 18 de enero de 2001, como erróneamente sostiene con tenacidad el ICAM en su escrito de Conclusiones) el Tribunal de Defensa de la Competencia había dictado Resolución en el expte. 455/99, en la que declaraba acreditada la comisión por el Consejo General de la Abogacía Española de una conducta prohibida por el art. 1 LDC consistente en haber aprobado el 19 de diciembre de 1997 un Reglamento de Publicidad limitativo y proscriptor de la publicidad de los abogados españoles, por lo que el citado Consejo fue intimado y multado. Dos meses y medio después de la mencionada Resolución sancionadora del Tribunal, el ICAM toma nota y cambia su propio Código.
8. Del ICAM, sin embargo, cabría esperar mayor diligencia en el cambio, pues el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid no podía ignorar el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y posterior Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales, que lo incorpora, y cuyo art. 5.2 modificaba la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, particularmente su art. 2.1 que pasó a decir lo siguiente: *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 de Defensa de la Competencia y a la Ley de Competencia Desleal.* También se añadía un apartado 4 al art. 2 de la Ley 2/1974 del siguiente tenor literal: *Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios con trascendencia económica, observarán los límites del artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, sin perjuicio de que los Colegios puedan solicitar la autorización singular prevista en el artículo 3 de dicha Ley.*
9. La Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, en su artículo 1, prohíbe expresamente, entre otras, toda decisión colectiva que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional. Después del Real Decreto-Ley 5/1996 y de la confirmatoria Ley 7/1997, no podía haber ninguna duda al ICAM de que su normativa de publicidad (una decisión colectiva) restringía y falseaba la competencia en el mercado de servicios de abogacía de Madrid y que, por lo mismo, transgredía el art. 1 de la Ley de Defensa de la Competencia. Su normativa de publicidad transgredía la LDC y tenía que cambiarla, aunque no hubiera sido aún sancionado por similar motivo el Consejo General de la Abogacía, en cuya normativa de publicidad declara inspirarse el ICAM.

10. El ICAM alega ante el Tribunal que su Código de Publicidad de 22 de enero de 1998, vigente en la fecha de autos, estaba revestido de una incuestionable apariencia de legalidad porque se basaba en el Reglamento de Publicidad de la Abogacía Española de 19 de diciembre de 1997 y, respecto de éste, el Tribunal aún no había dictado su Resolución de 18 de enero de 2000 en la que lo declaraba contrario al art. 1 de la Ley de Defensa de la Competencia. Esta alegación la hace el ICAM con la pretensión de que, si el Tribunal no atiende su petición principal para que sea declarado compatible con la LDC el Código Regulador de la Publicidad de 22 de enero de 1998, al menos, subsidiariamente, declare que no ha existido culpabilidad en su aprobación y, consecuentemente, no se le multe. El Tribunal ha de rechazar esta alegación por los razonamientos ya expuestos. Es más, habría tenido que ser tan claro para el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid que sus propias normas de publicidad y las del Consejo General contravenían el art. 1 de la Ley de Defensa de la Competencia que debería haber cambiado las propias y hubiera sido leal con el Consejo General, del que forma parte, que le hubiera advertido sobre la necesidad de cambiar las suyas. En definitiva, el Tribunal estima que, al menos, negligencia hubo por parte del ICAM al proceder como lo hizo.
11. El Tribunal ha de responder a las manifestaciones del ICAM acerca del papel que la Ley reconoce a los Colegios Profesionales al asignarles la misión de velar por la deontología profesional, en este caso al ICAM respecto de los abogados de Madrid. El Tribunal reconoce esta misión y no tiene nada que decir al respecto, salvo que la misma no puede servir de pretexto para impedir que, como el legislador ha querido, los abogados y los demás profesionales desarrollen su ejercicio profesional en régimen de libre competencia y sujetando la oferta de sus servicios a la Ley de Defensa de la Competencia. Velar por la deontología es una alta misión que la Ley asigna a los Colegios Profesionales, pero éstos no pueden aprovechar ese importante mandato para restringir la publicidad de servicios y precios.
12. En conclusión, y por lo que respecta al primer cargo que el Servicio imputa al ICAM, que se corresponde con la primera propuesta de su Informe, el Tribunal considera que procede declarar la existencia de conductas prohibidas por el art. 1 LDC consistentes, sucesivamente, en: a) No haber adaptado los Estatutos del ICAM a la nueva normativa en materia de Colegios Profesionales que incorpora la Ley 7/1997. b) Haber mantenido en vigor el Código Regulador de la Publicidad de 1995 con posterioridad a la promulgación de la Ley 7/1997, pese a las restricciones a la publicidad que contiene el mismo. c) Haber aprobado un nuevo Código Regulador de la Publicidad en 1998 cuyo contenido también establece inadmisibles



prohibiciones y limitaciones a la publicidad de los servicios profesionales de los abogados.

13. Respecto del segundo cargo (y correlativa segunda propuesta), el Tribunal no considera acreditado, sin embargo, que el ICAM haya trasladado sus normas en materia de publicidad a empresas terceras ajenas a la corporación, ya que se ha limitado a recordar que su Código es aplicable a los abogados que trabajan en dichas empresas.
14. Las sanciones que puede imponer el Tribunal de Defensa de la Competencia se regulan en la Sección segunda del Capítulo I del Título I de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, que distingue, a los efectos que ahora interesa, entre intimaciones y multas sancionadoras. En cuanto a las intimaciones, el art. 9 LDC establece que quienes realicen conductas prohibidas podrán ser requeridos por el Tribunal de Defensa de la Competencia para que cesen en los mismos y, en su caso, obligados a la remoción de sus efectos.
15. Por lo que se refiere a las multas sancionadoras, el art. 10 LDC determina que el Tribunal podrá imponer a quienes, deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en los artículos 1, 6 y 7 multas de hasta 150 millones de pesetas, cuantía que podrá ser incrementada hasta el 10 por ciento del volumen de ventas correspondiente al ejercicio económico inmediatamente anterior a la Resolución del Tribunal. La cuantía de las sanciones se fijará, según dicho art. 10, atendiendo a la importancia de la infracción, para lo cual se tendrá en cuenta: a) La modalidad y alcance de la restricción de la competencia. b) La dimensión del mercado afectado. c) La cuota de mercado de la empresa correspondiente. d) El efecto de la restricción de la competencia sobre los competidores efectivos o potenciales sobre otras partes en el proceso económico y sobre los consumidores y usuarios. e) La duración de la restricción de la competencia. f) La reiteración en la realización de las conductas prohibidas.
16. También prevé la LDC, en su artículo 11, las multas coercitivas, para que el Tribunal pueda imponerlas, independientemente de las multas sancionadoras, por un importe de 10.000 a 500.000 pesetas diarias, con el fin de obligar a la cesación de una acción que haya sido declarada prohibida, a la remoción de los efectos distorsionadores de la competencia provocados por una infracción y al cumplimiento de lo establecido en el art. 46.5 LDC en materia de publicación de las resoluciones sancionadoras.

17. Teniendo en cuenta todas las circunstancias previstas por la Ley, en el caso presente el Tribunal considera que debe intimar al ICAM para que modifique inmediatamente sus normas de publicidad transgresoras de la LDC e imponerle una multa sancionadora de 20 millones de pesetas.
18. Asimismo considera que procede, para el caso de incumpliendo de lo ordenado en la presente Resolución, imponer al ICAM una multa coercitiva diaria de 50.000 pesetas diarias por cada inobservancia.

**VISTOS** los preceptos citados y demás de general aplicación, por mayoría, este Tribunal

### **HA RESUELTO**

1. Declarar que el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid ha cometido una infracción del art. 1 LDC, mediante la comisión de las siguientes conductas prohibidas concurrentes en los efectos: a) No haber adaptado sus Estatutos a la nueva normativa en materia de Colegios Profesionales contenida en la Ley 7/1997. b) Haber mantenido en vigor el Código Regulador de la Publicidad de 1995 con posterioridad a la promulgación de la Ley 7/1997, pese a las restricciones a la publicidad que el mismo contiene. c) Haber aprobado un nuevo Código Regulador de la Publicidad en 1998 con prohibiciones y limitaciones a la publicidad de los servicios profesionales de los abogados.
2. Intimar al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid para que, en el plazo de tres meses, modifique las normas de publicidad contenidas en sus Estatutos, adaptándolos a lo prescrito en la Ley 7/1997, y ordenarle que las ponga a disposición del Servicio de Defensa de la Competencia en los 15 días siguientes a la fecha del acuerdo de modificación.
3. Imponer al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid una multa de 20 millones de pesetas (119.997,6 euros).
4. Ordenar al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid el envío, en el plazo de un mes, del texto íntegro de esta Resolución a la totalidad de sus colegiados y la publicación a su costa, en el plazo de dos meses, de la parte dispositiva de esta Resolución en el Boletín Oficial del Estado y en dos diarios de información general de la mayor circulación en la Comunidad de Madrid, así como comunicación al Servicio de Defensa de la Competencia del cumplimiento de estas obligaciones dentro de la quincena siguiente a que cada una de ellas haya sido observada.

5. Imponer al Ilustre Colegio de Abogados de Madrid una multa coercitiva de 50.000 pesetas diarias (300 euros diarios) por cada incumplimiento de los consignados en los puntos 2 y 4 de la parte dispositiva de esta Resolución.
6. Ordenar al Servicio la vigilancia del cumplimiento de lo prescrito en la presente Resolución.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la citada Resolución agota la vía administrativa, pero no es firme por ser susceptible de recurso contencioso-administrativo, el cual podrá interponerse, en su caso, ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde la notificación de esta Resolución.