



Roj: **SAN 3946/2021 - ECLI:ES:AN:2021:3946**

Id Cendoj: **28079230062021100382**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **08/09/2021**

Nº de Recurso: **241/2018**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN SEXTA**

**Núm. de Recurso:** 0000241 /2018

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 02711/2018

**Demandante:** ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE LA RIOJA

**Procurador:** D. MANUEL INFANTE SANCHEZ

**Demandado:** COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA

**Codemandado:** BANKIA, S.A.

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.:** D<sup>a</sup>. BERTA SANTILLAN PEDROSA

### **SENTENCIA N<sup>o</sup>:**

**Ilma. Sra. Presidente:**

D<sup>a</sup>. BERTA SANTILLAN PEDROSA

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

D. MARIA JESUS VEGAS TORRES

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a ocho de septiembre de dos mil veintiuno.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. **241/2018** promovido por el Procurador D. Manuel Infante Sanchez, en nombre y representación del **ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE LA RIOJA**, contra la resolución dictada en fecha 8 de marzo de 2018 por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el expediente S/DC/0587/16 COSTAS BANKIA, por la cual se le impuso una sanción de multa por importe de 15.000 euros por la realización de prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Ha sido parte en autos la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado. Y como parte codemandada ha comparecido la entidad Bankia, S.A. representada por el Procurador D. Jaime Briones Méndez.



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** . Interpuesto el recurso y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando se dicte sentencia por la que estimando el recurso:

" A) Declare la caducidad del expediente con los efectos del artículo 92 de la LRJAPyPAC, Ley 30/92, de 26 de noviembre , de conformidad con el art.36 LDC .

B) Declare nulo de pleno derecho el acuerdo impugnado por haberse dictado lesionando derechos susceptibles de amparo constitucional, por vulneración del principio acusatorio y del derecho de defensa contemplados en el art. 24 CE .

C) Declare no ser conforme a derecho y, en consecuencia, se anule el acuerdo impugnado al infringir el ordenamiento jurídico, con infracción del artículo 137 de la LRJAPyPAC, dado que no se ha respetado la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa.

D) Declare nulo de pleno derecho el acuerdo impugnado por haberse dictado lesionando derechos susceptibles de amparo constitucional, al efectuar una interpretación extensiva de las prohibiciones sobre honorarios que vulnera los artículos 25 CE y 129 LRJAPyPAC, y el artículo 14 y disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero , de Colegios Profesionales.

E) Declare no ser conforme a derecho y, en consecuencia, se anule el acuerdo impugnado al infringir el ordenamiento jurídico, con infracción de los artículos 1 y 4 de Ley de Defensa de la Competencia, Ley 15/2007, de 3 de julio por su incorrecta aplicación, dado que en los hechos imputados no concurren el elemento del tipo infractor afectación del mercado y resultan de la aplicación de una ley.

F) Declare no ser conforme a derecho y, en consecuencia, se anule el acuerdo impugnado al infringir el ordenamiento jurídico, con infracción del artículo 5 de la LDC , dado que en ningún caso las actuaciones tendrían relevancia suficiente para afectar de forma significativa a la competencia".

**SEGUNDO** . Tanto el Abogado del Estado como el Letrado de la mercantil Bankia, S.A. han presentado escritos de contestación a la demanda en los que suplican se dicte sentencia que confirme el acto recurrido en todos sus extremos.

**TERCERO** . Posteriormente se concedió a las partes trámite de conclusiones y una vez presentados los correspondientes escritos quedaron las actuaciones pendientes para votación y fallo cuando por turno le correspondiera. Y se fijó para ello la audiencia del día 9 de junio de 2021, en que tuvo lugar.

Ha sido ponente la Ilma. Sra. Magistrada Dña. Berta Santillán Pedrosa, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** . A través de este proceso el Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja impugna la resolución dictada en fecha 8 de marzo de 2018 por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el expediente S/DC/0587/16, COSTAS BANKIA, que le impone una sanción de multa por importe de 15.000 euros por la realización de prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia en el que se consideran como tales "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". Conductas que la CNMC ha calificado como infracciones muy graves de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62.4 de la LDC.

Concretamente, la citada resolución sancionadora acuerda:

"**PRIMERO**. Declarar la existencia de nueve conductas prohibidas por el artículo 1 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia , consistentes en recomendaciones de precios mediante la elaboración, publicación y difusión de baremos de honorarios por parte de los Colegios de Abogados incoados.

**SEGUNDO**. Las conductas anteriormente descritas, tipificadas en el artículo 62.4.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia , deben ser calificadas como muy graves.

**TERCERO**. Declarar responsables de dichas conductas infractoras a los siguientes Colegios de Abogados con la duración que se indica:

(...)



*ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE LA RIOJA desde el 26 de abril de 2013 hasta, al menos, el 21 de julio de 2016.*

(...)

*CUARTO. De conformidad con la responsabilidad declarada, procede imponer las siguientes multas:*

*(...) ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE LA RIOJA: 15.000 euros (...)*

*QUINTO. Intimar a los nueve Colegios de Abogados sancionados para que en el futuro se abstengan de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente resolución.*

*SEXTO. Ordenar a los nueve Colegios de Abogados sancionados la difusión entre sus colegiados del texto íntegro de esta resolución.*

*SÉPTIMO. Instar a la Dirección de Competencia de esta Comisión para que vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta resolución.*

*OCTAVO. Resolver sobre la confidencialidad relativa a la documentación aportada por las empresas de conformidad con lo señalado en el Fundamento de Derecho quinto, apartado 4, de la presente resolución".*

La CNMC apoya su decisión en las modificaciones introducidas en la Ley de Colegios Profesionales tras la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior). Modificaciones que tuvieron lugar con las llamadas Leyes Paraguas y Ómnibus de 2009. Y ello supuso, según refiere la CNMC, un marco moderno en la regulación de los servicios profesionales coherente con la libertad de empresa y el libre mercado, lo cual implica, en lo que interesa a este caso, el sistema de libre determinación en los precios de los servicios jurídicos mediante el libre pacto entre el cliente y el abogado. Y, en consecuencia, el artículo 14 de la Ley de Colegios Profesionales tras las reformas citadas dispuso: "*Los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos, ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo lo establecido en la Disposición Adicional Cuarta*".

Y la Disposición Adicional Cuarta dispone al regular la: "*Valoración de los Colegios para la tasación de costas*" que los colegios "*podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados*".

La CNMC en la resolución sancionadora ha entendido que la citada reforma de la Ley de Colegios Profesionales ha supuesto que los Colegios Profesionales no puedan establecer baremos ni cualquier tipo de recomendación de honorarios, ni siquiera en las páginas web reservadas a colegiados, si bien se exceptúa la posibilidad de elaborar criterios orientativos de honorarios, considerados como conjunto de elementos a tener en cuenta y no como resultado cuantitativo en materia de tasación de costas y de jura de cuentas de los abogados. Y, por ello, la CNMC ha entendido que, en el caso analizado, las conductas realizadas por el Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja consistentes en la elaboración, publicación y difusión de baremos de honorarios supone una recomendación colectiva de precios en relación con los honorarios de los abogados colegiados susceptible de considerarse una práctica prohibida en el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia. Y ello en cuanto que restringe la competencia toda vez que, supone un alineamiento en los precios de los servicios jurídicos eliminando la incertidumbre en el comportamiento competidor.

**SEGUNDO.** Con el fin de centrar adecuadamente el objeto del presente proceso se destacan los siguientes hechos que se deducen del expediente administrativo y de las alegaciones de las partes:

1. Con fecha 3 de diciembre de 2015 la mercantil Bankia, S.A. presenta ante la Dirección de Competencia de la CNMC un escrito en el que denunciaba, por un lado, a tres despachos de abogados (Arriaga Asociados Asesoramiento Jurídico y Económico, S.L.; Bufete Rosales y Caamaño Concheiro y Seoane Abogados) y, por otro lado, a un número indeterminado de Colegios de Abogados, por supuestas conductas contrarias a la LDC.

Posteriormente, con fecha 29 de diciembre de 2015, BANKIA amplió su denuncia refiriendo que, en el marco de las demandas presentadas contra dicha entidad por su Oferta Pública de Suscripción de acciones de 2011, los despachos de abogados mencionados estarían llevando a cabo una conducta conscientemente paralela consistente en aplicar unos precios alineados con los criterios orientativos para la tasación de costas elaborados por los Colegios de Abogados sin ponderar la naturaleza de pleitos en masa de dichos litigios, ocasionando un sobreprecio de las costas. Igualmente, indicaba que se estaría dando publicidad a dichos criterios.



2. Como consecuencia de la citada denuncia, la Dirección de Competencia de la CNMC, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.2 de la LDC, inició una información reservada con el fin de determinar si concurrían circunstancias que pudieran justificar, en su caso, la incoación del expediente sancionador.
3. En el marco de dicha información reservada, con fecha 12 de febrero de 2016, la DC solicitó a BANKIA que aportara:(i) las impugnaciones de tasaciones de costas; (ii) las resoluciones de dichas impugnaciones; (iii) los informes de los respectivos Colegios de Abogados sobre los que se sostienen; y (iv) los criterios que ha seguido BANKIA para la fijación de costas en juicios de carácter masivo en los que la entidad haya sido parte demandante.
4. El 31 de marzo de 2016, BANKIA aportó información complementaria a su denuncia, relacionada con: (i) el desglose geográfico de las 90.000 demandas por Comunidades Autónomas; (ii) las impugnaciones de tasaciones de costas por demarcación territorial de los Colegios de Abogados; (iii) la relación de dictámenes de los Colegios de Abogados trasladados a BANKIA en el seno de los 708 procedimientos de impugnación de tasaciones de costas.
5. Con fecha 14 de junio de 2016 la Dirección de Competencia acordó incoar expediente sancionador contra el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia; el Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona; el Ilustre Colegio de Abogados de Ávila; el Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja; el Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya; el Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife; el Ilustre Colegio de Abogados de Albacete; el Ilustre Colegio Provincial de Abogados de A Coruña y el Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla por conductas prohibidas en el artículo 1 de la LDC, consistentes en *"recomendaciones de precios, mediante la elaboración y publicación de criterios orientativos para la tasación de costas judiciales que no tienen en cuenta la existencia de pleitos masivos idénticos o muy parecidos entre sí"*.
6. Con fecha 17 de mayo de 2017 la DC formuló el pliego de concreción de hechos. Y con fecha 30 de junio de 2017, la DC, en virtud de lo previsto en el artículo 33.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia, acordó cerrar la fase de instrucción del expediente de referencia, lo que fue notificado a los interesados.
7. El 6 de julio de 2017, conforme al artículo 50.4 de la Ley de Defensa de la Competencia, la DC formuló Propuesta de Resolución en la que propuso: *"Que se declare que no ha quedado acreditada la existencia de conductas prohibidas por el artículo 1 de la Ley 15/2007"*.
8. Con fecha 4 de agosto de 2017, al amparo del artículo 50.5 de la LDC, la DC elevó al Consejo de la CNMC su Informe y Propuesta de Resolución.
9. El 10 de enero de 2018, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC dictó Acuerdo de Recalificación y de Requerimiento de Información mediante el que acordaba modificar la calificación propuesta por la DC, calificando las conductas como infracciones muy graves contrarias al artículo 1 de la LDC, y dando plazo de alegaciones a los nueve Colegios de Abogados imputados, además de requerirles sus volúmenes de ingresos consolidados en los ejercicios comprendidos entre 2010 y 2017. Dicho Acuerdo suspendió el plazo para resolver y notificar el expediente de referencia en 15 días hábiles. Mediante Acuerdo de 26 de enero de 2018 se amplió el plazo para alegaciones en 7 días hábiles tras los escritos de solicitud de ampliación del mismo del ICAB y del ICASV. La suspensión del plazo para resolver y notificar fue levantada mediante Acuerdo de 5 de febrero de 2018 con efectos de ese mismo día. Las alegaciones de los Colegios al Acuerdo de Recalificación y sus respuestas al requerimiento de información tuvieron entrada en la CNMC entre el 22 de enero de 2018 y el 9 de febrero de 2018.
10. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 8 de marzo de 2018 en la que se dictó la resolución sancionadora que constituye el objeto del presente proceso.

**TERCERO.** El Colegio de Abogados de La Rioja en su escrito de demanda muestra su disconformidad con la conclusión que alcanza la CNMC en cuanto que ha entendido que la elaboración, publicación y difusión de los criterios orientadores de honorarios a efectos de tasación de costas y de jura de cuentas es una conducta anticompetitiva prohibida en el artículo 1 de la LDC que se ha calificado como recomendación colectiva de precios.

El Colegio de Abogados de la Rioja apoya la solicitud de nulidad de la resolución sancionadora impugnada alegando defectos formales determinantes de nulidad, así como razones de fondo.

En cuanto a los defectos formales determinantes de nulidad de la resolución impugnada refiere:

1. La caducidad del expediente sancionador porque entiende que desde la fecha de incoación del expediente hasta la fecha de notificación de la resolución sancionadora se ha superado el plazo de los 18 meses que establece el artículo 36 de la LDC de duración de la tramitación del procedimiento sancionador. Y alcanza esa conclusión porque no otorga efectos suspensivos a la reunión de la Junta Consultiva en materia de conflictos



convocada para resolver el conflicto de competencia planteado por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía y la Autoritat Catalana de la Competencia. Ni tampoco, según refiere, tiene efectos suspensivos la solicitud de informe preceptivo a las autoridades de la competencia autonómicas. En este sentido, considera que esa suspensión solo puede afectar a quien haya planteado dicho conflicto o, en su caso, a la parte que le afecte dicha intervención como son los Colegios de Abogados que se encuentran en el ámbito territorial de dichas autoridades autonómicas, pero no al resto de los interesados en el expediente sancionador. Y añade que, en su caso, la petición de informe a las autoridades autonómicas que supuso la suspensión de los plazos máximos para resolver tampoco puede tener efectos suspensivos toda vez que carece de motivación.

2. Vulneración de los derechos fundamentales como son el principio acusatorio y el derecho de defensa reconocidos en el artículo 24 de la CE en relación con el artículo 51.4 de la LDC por cuanto entiende que la recalificación efectuada por el Consejo de la CNMC ha implicado una alteración sustancial de los hechos fijados por la Dirección de Competencia para justificar la imputación.

En cuanto al fondo sostiene que no se le puede sancionar por la elaboración, publicación y difusión de los criterios orientativos que ha emitido por cuanto, según refiere, se han fijado al amparo de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Colegios Profesionales en cuanto que permite a los colegios profesionales elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados. Y sostiene que los criterios que la CNMC ha entendido recomendación colectiva de precios únicamente se han fijado para proporcionar criterios lo más objetivos y transparentes posibles en beneficio y protección de los derechos de los consumidores y usuarios de los abogados colegiados por cuanto, a su juicio, debería ser algo calculable desde el inicio del proceso la concreta cifra que puede recaer como condena en costas procesales en los casos de vencimiento objetivo. Y el colegio recurrente justifica esa conducta afirmando que con su abogado si puede pactar libremente el precio del servicio que le presta, pero ello no es posible con el abogado de la parte contraria en los casos en los que exista condena en costas procesales. Y por eso la parte actora justifica la fijación de esos criterios en cuanto que permitirá conocer a los justiciables cual sería, en caso de pérdida de la pretensión en un proceso, el coste de los servicios del abogado de la parte contraria. Asimismo, la recurrente justifica la elaboración de esos criterios en cuanto que el colegio interviene como órgano consultivo y por mandato legal -LEC- en los casos en los que existiendo condena al pago de las costas procesales la parte afectaba impugna por excesivas la tasación de costas efectuada por la Letrada del órgano judicial toda vez que en la regulación de la LEC no se recoge ningún criterio objetivo para su cuantificación.

Por tanto, entiende la recurrente que la elaboración, publicación y difusión de esos criterios no puede calificarse como practica colusoria por cuanto únicamente persiguen dar información tanto al Abogado, que ha vencido y que tiene que elaborar su minuta para enviarla al órgano judicial para su tasación, como para el justiciable cuando aún no ha decidido la interposición de un proceso y tiene que ponderar todas las potenciales variables adversas. Por lo cual es un instrumento esencial en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados. E incluso considera que la información que proporcionan esos criterios son de gran utilidad para los órganos judiciales que tienen que tomar la decisión final sobre la cuantificación del importe de las costas procesales en los casos de condena en costas.

Es decir, la recurrente señala que con los criterios orientativos elaborados al amparo de la Disposición Adicional Cuarta citada se persigue exclusivamente tener un carácter meramente informador para luego aplicarlos a la hora de emitir, a instancia de los Juzgados, los informes del artículo 246.1 de la LEC sin olvidar que no son vinculantes ya que corresponde al órgano judicial tomar finalmente la decisión sobre el carácter excesivo de las costas procesales reclamadas a quien ha vencido en el pleito.

Asimismo, considera que no se le puede sancionar por cuanto, a su juicio, falta la nota de coactividad que es la prohibición recogida en el artículo 1 de la LDC al decir que está prohibida *"la fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio"*.

En cuanto a la publicación, el colegio recurrente sostiene que por la mera publicación y difusión no se le puede sancionar ya que el artículo 11 de la Ley de Colegios Profesionales dispone que *"las organizaciones colegiales estarán sujetas al principio de transparencia en su gestión"*.

Por otra parte, el colegio sancionado refiere que es aplicable el artículo 1.3 de la LDC, con la consecuencia de excluir la aplicación del apartado 1 del mismo artículo, pues, dice, que los Criterios permiten a los consumidores o usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas.

Y, finalmente, considera que debe aplicarse el artículo 5 de la Ley 15/2007 al tratarse de una conducta de menor importancia.

**CUARTO.** Centrado el objeto de debate iniciamos el análisis por la alegación de caducidad del procedimiento administrativo toda vez que su estimación haría innecesario el examen del resto de las alegaciones.

El Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja alega que el expediente administrativo ha caducado toda vez que habiéndose acordado su incoación en fecha 14 de junio de 2016, sin embargo, la Resolución sancionadora no se dicta hasta el 8 de marzo de 2018 y se le notifica al día siguiente, superando así con creces el plazo de los 18 meses establecido en el artículo 36 de la LDC para instruir y resolver el procedimiento sancionador. La parte actora apoya su alegación afirmando que el plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador no ha quedado suspendido ni por la reunión de la Junta Consultiva en materia de conflictos, ni por la solicitud de informe preceptivo a las autoridades de competencia autonómicas -que, además, no resultó suficientemente motivado-, ni por el acuerdo de recalificación.

Como hemos indicado, la parte actora apoya esta afirmación indicando que la suspensión acordada por la CNMC en aplicación del artículo 2.4 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, únicamente podía afectar a los Colegios de Abogados territorialmente afectados por el conflicto de competencia planteado por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía y la Autoritat Catalana de la Competencia. Y de ello concluye que, el procedimiento habría caducado para el recurrente cuando se dicta el Acuerdo de Recalificación en fecha 10 de enero de 2018.

No se discute por las partes las siguientes fechas de la tramitación del procedimiento:

- a) Incoación del expediente sancionador se adopta en fecha 14 de junio de 2016.
- b) Notificación de la convocatoria de la Junta de Conflictos se produce en fecha 16 de febrero de 2017 y supuso la suspensión del procedimiento desde el 16 de febrero de 2017 hasta el 19 de abril de 2017 en que se dicta el acuerdo de levantamiento de la suspensión.
- c) Acuerdo de recalificación de los hechos que se dicta en fecha 10 de enero de 2018 que suspende la tramitación del procedimiento hasta el 5 de febrero de 2018.
- d) Resolución sancionadora que se dicta en fecha 8 de marzo de 2018 y se notifica al colegio ahora recurrente en fecha 9 de marzo de 2018.

La discrepancia entre las partes afecta exclusivamente a si el plazo de caducidad ha quedado suspendido para el colegio recurrente por la celebración de la Junta de Conflictos que supuso la suspensión de la tramitación del procedimiento durante 62 días. Según la CNMC con esa suspensión, que tuvo apoyo en el artículo 2.4 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, el plazo de caducidad llegaba entonces hasta el 14 de febrero de 2018, plazo válido para terminar la tramitación y resolución del procedimiento y, por tanto, el acuerdo de recalificación adoptado en fecha 10 de enero de 2018 se habría dictado en una fecha en la que aún no se había producido la caducidad del procedimiento. Por el contrario, el Colegio de Abogados de La Rioja entiende que esa suspensión no le podía afectar de tal manera que el plazo de caducidad debía finalizar el 14 de diciembre de 2017, por lo que no es válido el acuerdo de recalificación de los hechos que se dicta en fecha 10 de enero de 2018 cuando ya había caducado el procedimiento.

El artículo 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 regula la resolución de conflictos. Y en su párrafo segundo indica: " Si otro órgano autonómico se considera competente en relación con dicha conducta, el Servicio de Defensa de la Competencia o los órganos autonómicos correspondientes solicitarán la convocatoria de la Junta Consultiva en materia de conflictos prevista en el artículo 3 para que en el plazo de quince días emita su informe". Y en su párrafo 4 se señala que: " Si el conflicto se plantea con posterioridad a la incoación del procedimiento, incluso en la fase de resolución, se estará a lo dispuesto en los párrafos anteriores. La convocatoria de la Junta Consultiva en materia de conflictos interrumpirá automáticamente el procedimiento que, en su caso, se estuviese tramitando y suspenderá el plazo para resolver y notificar la resolución".

En este caso fueron los órganos autonómicos en materia de defensa de la competencia de Andalucía y de Cataluña quienes plantearon el conflicto de competencia lo que, de acuerdo con el precepto citado, implicaba la suspensión automática de la tramitación del procedimiento sancionador para oír a la Junta de Conflictos. Suspensión que se comunicó a todos los colegios implicados en este procedimiento sancionador.

La tesis de la recurrente es que esa suspensión no puede afectar a todos los colegios implicados en el procedimiento sino únicamente a los afectados territorialmente por el planteamiento del conflicto de competencia.

Esta Sala no acoge la tesis de la recurrente. Destacamos que, en este caso, la CNMC acuerda incoar un único procedimiento contra nueve colegios de abogados porque entiende que habían realizado conductas colusorias



prohibidas en el artículo 1 de la LDC que tenían un alcance nacional o supraautonómico en cuanto que, en los pleitos masivos seguidos contra Bankia en los que había resultado condenada al pago de las costas procesales por el criterio del vencimiento objetivo, los Colegios de Abogados aplicaban en su determinación los criterios orientativos que habían elaborado pero sin que se hiciera referencia en esos criterios a la existencia de pleitos masivos seguidos en diferentes órganos judiciales. Nos encontramos, por tanto, ante la incoación de un único procedimiento administrativo respecto de nueve colegios de abogados porque en ese momento se entendía por la CNMC que su actuación colusoria tenía un alcance nacional lo que implicaba que, por razones de seguridad, la suspensión en la tramitación debía afectar a todos los implicados en ese mismo procedimiento. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en la sentencia dictada en fecha 3 de febrero de 2015, así como en la sentencia dictada en fecha 15 de febrero de 2016. En este sentido el Tribunal Supremo expone que:

*"Resulta en consecuencia que, a juicio de esta Sala, el periodo por el que se acuerda la suspensión alcanza, en su caso, a la finalización del periodo que se conceda para formular alegaciones a los interesados, cuando, como es el caso, se ha acordado la realización de actuaciones complementarias. Y el hecho de que unos las realicen y otros no, o que cada uno disponga de un periodo (por solicitarse por algunos y concederle la CNC la ampliación del plazo), no autoriza a considerar que, en el marco de un único expediente, la duración de este deberá computarse individualizadamente, que es al fin y al cabo la tesis que sustenta la actora. Por el contrario, siendo único el expediente, la CNC acuerda la suspensión y esta afecta a todos los expedientados y el levantamiento, que igualmente afecta a todos.*

*Y es conforme a derecho que el levantamiento se acuerde una vez finalizado el periodo para formular alegaciones. Esta conclusión encuentra por otra parte su fundamento en el principio de seguridad jurídica.*

(...)

*Debe por tanto desestimarse este primer motivo de recurso relativo al procedimiento".*

Por otra parte, la recurrente no menciona en qué medida pudo ser arbitraria la decisión de la CNMC de acordar la incoación de un único procedimiento contra nueve colegios de abogados al entender, en ese momento inicial, que era posible seguir un único procedimiento porque las conductas colusorias denunciadas por Bankia referidas en el fundamento de derecho segundo de esta sentencia podían tener un alcance nacional o supraautonómico.

De tal manera que, si entendemos que la suspensión por la celebración de la Junta de Conflictos se ajusta al ordenamiento jurídico, ello debe afectar a todos los implicados en ese único procedimiento. Lo que supone que el plazo para finalizar el procedimiento ya no terminaba el 14 de diciembre de 2017 sino que, como el procedimiento se había suspendido durante 62 días naturales, el plazo de terminación llegaba hasta el día 14 de febrero de 2018. Y, en consecuencia, el Acuerdo de Recalificación se dicta cuando aún el procedimiento no había caducado ya que se dicta en fecha 10 de enero de 2018.

La anterior conclusión no se contradice con las sentencias estimatorias dictadas por esta Sección en relación con los recursos contenciosos administrativos interpuestos por los Colegios de Abogados de Barcelona, Ávila, A Coruña, Vizcaya y Sevilla en las que hemos declarado la nulidad de la resolución sancionadora porque hemos entendido que la CNMC carecía de competencia material y territorialmente manifiesta para sancionar a dichos colegios porque se encontraban territorialmente ubicados en Comunidades Autónomas que tenían competencias para instruir y/o sancionar en materia de competencia cuando, como es el caso, las conductas colusorias sancionadas entendíamos que producían efectos exclusivamente en sus territorios autonómicos - situación en la que no se encuentra la Comunidad Autónoma de La Rioja-. Pero destacamos que esa incompetencia de la CNMC se ha producido en el momento en que se ha dictado el Acuerdo de Recalificación en el que se consideran conductas colusorias la recomendación colectiva de precios con la elaboración y la publicación de los criterios orientativos de honorarios, lo que implica que la tramitación anterior a ese momento no estaba viciada en cuanto a la decisión de la CNMC de acordar la incoación de un único procedimiento contra nueve colegios de abogados.

Sin embargo, ese pronunciamiento de incompetencia de la CNMC no era aplicable al Colegio de Abogados de La Rioja porque la Comunidad Autónoma de La Rioja no tiene asumidas competencias en materia de defensa de la competencia por lo que, de acuerdo con el artículo 1.3 de la Ley 1/2002 le correspondía a la CNMC instruir y sancionar por actuaciones colusorias con trascendencia en ese ámbito territorial.

En consecuencia, la suspensión acordada por la petición de informe afecta a todos los interesados implicados en un único procedimiento, al igual que su levantamiento.



Además, en este caso, la suspensión deviene en preceptiva. Así lo recoge el apartado 4 del artículo 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, que establece que:

*"4. Si el conflicto se plantease con posterioridad a la incoación del procedimiento, incluso en la fase de resolución, se estará a lo dispuesto en los párrafos anteriores. La convocatoria de la Junta Consultiva en materia de conflictos interrumpirá automáticamente el procedimiento que, en su caso, se estuviere tramitando y suspenderá el plazo para resolver y notificar la resolución".*

Por tanto, la CNMC no podía optar por la suspensión o no del procedimiento, sino que obligatoriamente debía suspenderlo. Entendiendo, pues, que, si el plazo se suspende, se suspende para todos los interesados y no únicamente para aquéllos que hayan solicitado la convocatoria de la Junta de conflictos, como alega la demandante.

En relación con la falta de motivación de la suspensión del plazo para resolver y notificar el procedimiento respecto a la petición de informe a las autoridades autonómicas que la demandante alega debemos señalar que ello no originó la suspensión del plazo para resolver y notificar por esta causa alegada por la demandante. Sin embargo, sí lo suspendió con motivo del Acuerdo de Recalificación y de Requerimiento de Información, dictado dentro aún del plazo para resolver y notificar. Y dicho Acuerdo sí suspendió el plazo para resolver y notificar que supusieron 26 días naturales, que al adicionarlos al término inicial junto a los 62 días naturales en aplicación de lo dispuesto en el artículo 12.3 del RDC fijaron como término final el día 12 de marzo de 2018. Como la Resolución del expediente de referencia se ha dictado en fecha 8 de marzo y se ha notificado al ICAR el día 9 de marzo, la resolución fue resuelta y notificada dentro del plazo para resolver y notificar.

**QUINTO.** La recurrente apoya la nulidad del acuerdo sancionador indicando que se ha vulnerado el principio acusatorio y que se le ha ocasionado indefensión por cuanto el Consejo de la CNMC ha dictado Acuerdo de Recalificación de los hechos.

En este sentido es importante destacar que la Dirección de Competencia, en su informe y propuesta de resolución de 4 de agosto de 2017, entendió que no había quedado acreditado que la elaboración, aplicación y publicación de criterios orientativos para la tasación de costas judiciales por parte de los 9 Colegios de Abogados denunciados constituyera una infracción del artículo 1 de la LDC, como tampoco constituiría tal infracción la aplicación de los referidos criterios en la elaboración de dictámenes para la tasación de costas judiciales. Sin embargo, la Sala de Competencia, por acuerdo de 10 de enero de 2018, consideró que los hechos podrían haber sido mal calificados por el órgano instructor y constituir una recomendación colectiva de precios prohibida por el artículo 1 de la LDC. Se sometió a los interesados esta nueva calificación en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 51.4 de la Ley 15/2007, y formuladas las oportunas alegaciones, la CNMC apreció finalmente que, en efecto, la conducta imputada al Colegio ahora recurrente constituía una recomendación colectiva de precios prohibida por el artículo 1 de la LDC, calificada como infracción muy grave en el artículo 62.4.a) de la LDC y susceptible por tanto de ser sancionada con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total del infractor en el ejercicio anterior; conducta que se habría materializado mediante la elaboración, publicación y difusión de documentos (llamados habitualmente "criterios") que incluyen listados de precios u honorarios de servicios prestados por abogados colegiados, en contra de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Colegios Profesionales.

Según la parte actora la recalificación concluyó lo contrario que el Director de Competencia, esto es, que los Colegios de Abogados a los que se refiere el Expediente -entre ellos el recurrente- habían infringido el artículo 1 de la LDC. Y afirma que esta circunstancia produjo indefensión porque no quedaba en absoluto claro qué es lo que entendía la Sala de Competencia por "hechos", dado que si atendemos a cuanto aparece bajo esa rúbrica en el PCH y en la Propuesta de resolución, la conclusión de la Sala sería absolutamente contradictoria con las declaraciones allí contenidas.

Esta Sala no comparte la alegación del colegio recurrente respecto de las consecuencias que el Colegio recurrente atribuye a la circunstancia de que se mantuvieran los mismos hechos.

La posibilidad de que la nueva calificación producida al amparo de la previsión del artículo 51.4 de la LDC origine indefensión a las empresas incoadas ha sido abordada en varias sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de 20 de diciembre de 2018, recurso núm. 5627/2017, donde se recoge lo que es ya la doctrina jurisprudencial sobre esta cuestión. En ella se enfatiza la necesidad de dar audiencia a las partes afectadas en el caso de que se opere un cambio de calificación jurídica, aun cuando se mantengan inalterados los hechos. Es decir, la circunstancia de que los hechos no resulten modificados opera en el sentido contrario al que pretende atribuirle el Colegio de Abogados de La Rioja, y de la jurisprudencia señalada en ningún caso se sigue que el mantenimiento de los mismos hechos pueda generar indefensión a las partes afectadas. Antes, al contrario, mantiene que, aun en el caso de que los hechos pudieran resultar alterados, la posibilidad de la indefensión



se salva con el trámite de audiencia. Por tanto, con mayor razón cuando, como ha sucedido aquí no ha habido alteración de los hechos.

Por lo demás, la contradicción que denuncia el Colegio de Abogados de La Rioja al advertir que unos mismos hechos puedan dar lugar a calificaciones dispares no es sino consecuencia del acuerdo de la Sala de Competencia adoptado en el ejercicio de las funciones que le son propias y materializado en el cambio de calificación jurídica que se hizo al amparo del artículo 51.4 de la Ley 15/2007 y con observancia del trámite de audiencia, que excluye, insistimos, la posibilidad de que se hubiera generado la supuesta indefensión, como resulta de la jurisprudencia aludida. Y así señala la citada sentencia del Tribunal Supremo que *"... el artículo 51.4 de la vigente Ley de Defensa de la Competencia -como el 43.1 de la anterior Ley - establece de manera clara la obligación del organismo regulador de otorgar un trámite de audiencia a los sujetos expedientados en el supuesto de que se planteen cambiar la calificación de la conducta investigada en la resolución sancionadora respecto a la formulada durante la instrucción y sobre la que se ha trabado el debate en vía administrativa. La previsión de dicho trámite tiene pleno sentido pues si el legislador ha previsto que los sujetos expedientados conozcan y puedan alegar sobre la propuesta de resolución es porque entiende que dicha posibilidad constituye una exigencia del principio de defensa. Consiguientemente, si antes de dictar resolución el órgano sancionador prevé separarse de dicha propuesta de manera relevante, como sin duda lo es una modificación de la calificación, aunque no conlleve un cambio respecto a los hechos, es natural que dicha modificación sea sometida de nuevo a los sujetos afectados para que puedan alegar lo que tengan por conveniente. En efecto, un cambio de calificación, aun en el caso de que no se vea acompañada por una modificación de los hechos, puede suponer, en principio, un cambio también en la sanción que haya que imponer. Y en todo caso, aun en el supuesto en que no suponga una agravación de la sanción, parece natural y lógico que los expedientados puedan alegar sobre algo de tanta relevancia jurídica como es la determinación precisa de la infracción que se les imputa"*.

**SEXTO.** En cuanto al fondo, el objeto de debate implica analizar si la actuación del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja constituye una recomendación colectiva de precios.

La actuación del referido colegio que la CNMC ha calificado como práctica prohibida en el artículo 1 de la LDC es la elaboración, difusión y publicación de los "Criterios orientadores de Honorarios a efectos de tasaciones de costas y jura de cuentas" aprobados por la Junta del ICAR en fecha 26 de abril de 2013.

Corresponde a esta Sala analizar si el colegio al elaborar y publicar los criterios orientativos referidos se ha excedido de las facultades otorgadas por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Colegios Profesionales y, en su caso, si ello afecta a la libre competencia en la prestación de los servicios jurídicos por los abogados de su colegio en cuanto que establece un estándar que elimina la incertidumbre en el comportamiento competidor puesto que es posible razonablemente anticipar cual va a ser el comportamiento de sus competidores. Sin olvidar que la abogacía es una profesión que se ejerce en régimen de libre y leal competencia dentro del mercado de servicios profesionales y por ello el artículo 2.4 de la Ley de Colegios Profesionales tras la modificación operada por la Ley Ómnibus dispone que: *"Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los colegios observaran los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia"*.

**SÉPTIMO.** Resulta esencial en este debate destacar las modificaciones en la Ley 2/1974, sobre Colegios Profesionales, para su adaptación a la denominada "Directiva de Servicios" (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior) que establece, como régimen general, la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio nacional por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, promoviendo un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsando la modernización de las Administraciones Públicas para responder a las necesidades de empresas y consumidores y garantizando una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios.

Y las modificaciones en la Ley de Colegios Profesionales se realizaron a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Ómnibus) y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Paraguas).

Concretamente, las modificaciones introducidas por la Ley Ómnibus en la Ley de Colegios Profesionales implicaron un importante cambio respecto a las competencias que los Colegios profesionales tenían respecto a la determinación de los honorarios de sus miembros. La Ley Ómnibus incorporó a la Ley de Colegios Profesionales, en lo que ahora interesa, un nuevo artículo 14 y una nueva disposición adicional cuarta que tienen el siguiente contenido.



El artículo 14 de la Ley de Colegios Profesionales tras la citada reforma refiere que: *"Los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo lo establecido en la Disposición adicional cuarta"*.

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

Es decir, con esa reforma se prohíbe expresamente la fijación de baremos orientativos de honorarios por parte de los Colegios profesionales, si bien se establece una excepción en la Disposición Adicional Cuarta con respecto a la tasación de costas y la jura de cuentas de los abogados; supuestos en los que sí se permite que los Colegios elaboren criterios orientativos.

No entendemos necesario, puesto que no hay discusión jurídica, detallar la regulación que en la Ley 1/2002, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil se recoge en los artículos 241 y siguientes, sobre el procedimiento para la determinación de la tasación de costas. Ni tampoco describiremos por igual motivo el procedimiento de la jura de cuentas de los abogados regulado en el artículo 35 de la LEC.

Todas las partes admiten que, con la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva de Servicios, los colegios de abogados no pueden determinar los honorarios de los abogados. Únicamente, se permite la determinación de criterios orientadores a los efectos de las tasaciones de costas y de la jura de cuentas.

Las partes discrepan en cuanto a la naturaleza y calificación de los criterios orientativos fijados por el Colegio de Abogados de La Rioja. Así mientras que la CNMC ha entendido que el Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja ha llevado a cabo una conducta prohibida en el artículo 1 de la LDC en cuanto que ha efectuado una recomendación colectiva de precios al elaborar, difundir y publicar unos criterios en los que se fijan baremos de precios con cuantías concretas para las actuaciones de los abogados que exceden de la competencia atribuida por la Disposición Adicional Cuarta. Por el contrario, el Colegio ahora recurrente niega que su conducta implique una recomendación de precios, sino que se ha limitado a establecer criterios orientadores a los exclusivos efectos de facilitar la fijación de las costas procesales y de la jura de cuentas al amparo de la regulación recogida en la disposición adicional cuarta.

Por ello, debemos analizar si los criterios fijados al respecto por el Colegio de Abogados de La Rioja son criterios orientativos o si, por el contrario, alcanzan la naturaleza de baremos y de recomendaciones colectivas de precios.

Esta Sala anticipa que acogemos la interpretación mantenida por la CNMC en este extremo pues los denominados criterios orientativos no se han limitado a relacionar un conjunto de elementos a valorar, sino que han fijado verdaderos baremos y tarifas al señalar expresamente un resultado cuantitativo concreto y detallado de la valoración económica que corresponde a cada una de las distintas prestaciones de servicio llevadas a cabo por parte del abogado, que se correspondería con el precio u honorario recomendado.

Es difícil admitir que los criterios ahora examinados elaborados por el Colegio de Abogados de La Rioja puedan considerarse como criterios orientadores a los exclusivos efectos de poder informar en las impugnaciones de las tasaciones de costas y de la jura de cuentas. Puede citarse, a mero título de ejemplo, los siguientes criterios que se recogen en el documento elaborado y publicado por el Colegio de Abogados de La Rioja que contienen referencias a cuantías concretas en euros indicándose, además, la expresión "mínimo recomendado" que supone que estamos ante un listado de tarifas para las distintas actuaciones en las que pueden intervenir los Abogados e incluso listado de tarifas para algunas actuaciones fuera de un proceso judicial que es, en un principio, la razón que según el colegio recurrente justificaría su elaboración y publicación al decir que eran criterios orientadores de honorarios a efectos de tasaciones de costas. Es decir, no es cierto que esos criterios persigan dar única y exclusivamente información a los efectos de las tasaciones de costas y de la jura de cuentas de los abogados sino que informan a los ciudadanos, en general, y recomiendan a los abogados cual puede ser el precio que pueden reclamar por la realización de diversas y concretas actuaciones incluso fuera de sus intervenciones en un proceso judicial; y, además, dada la redacción de los criterios orientativos analizados podemos concluir que no se han limitado a fijar meros criterios como conjunto de elementos sino que han fijado verdaderos baremos al señalar expresamente un resultado cuantitativo concreto y detallado de la valoración económica que corresponde a cada una de las distintas prestaciones de servicios por parte del Abogado que sería el precio u honorario. En este sentido destacamos:

Criterio 24: Intervención en cuestiones prejudiciales, mínimo recomendado 140 euros.



Criterio 127: Expediente para contraer matrimonio, mínimo recomendado 250 euros.

Criterio 128: Inscripción de matrimonio civil celebrado en país extranjero, mínimo recomendado 220 euros.

Criterio 161: Ejecución en España de sentencias de otros Estados miembros de la Unión Europea al amparo del Reglamento C.E. 44/2001. Se devengará el 50% de la escala, siendo aconsejable una cantidad no inferior a 500 euros.

Criterio 176: Asistencia al imputado o denunciado en su declaración judicial, salvo que viniese inmediatamente precedida de declaración en Centro Policial, mínimo recomendado 150 euros.

En el caso en el que la asistencia viniere precedida de declaración en centro Policial, mínimo recomendado 100 euros.

Criterio 239: Escrito de queja por razón del régimen o tratamiento penitenciario, mínimo recomendado 200 euros.

Criterio 240: Recurso contra el acto de la Administración Penitenciaria, ya sea sancionador en materia disciplinaria, ya sea en materia de permisos o de tratamiento, mínimo recomendado 250 euros.

Coincidimos así con la resolución al advertir sobre la diferencia conceptual entre los criterios orientativos y los baremos de precios, siendo así que lo publicado por el ICAR es sin duda un baremo por cuanto refleja, tanto valores de referencia expresados en euros, como escalas con tramos de cuantías a las que se aplican distintos porcentajes en lo que constituye una verdadera lista de tarifas. Y la existencia de baremos, es decir, listados de precios para cada actuación de los abogados, les permite asignar un precio en euros a cada actuación concreta y tiende a homogenizar los honorarios cobrados por ellos excluyendo la divergencia de precios que resultaría de un sistema libre en el que cada profesional cobra en función de su esfuerzo, capacidad o experiencia. Se trata esta de una conducta prohibida en el artículo 1 de la LDC que implica una restricción de la competencia por el objeto en la medida en que tiene aptitud para lograr el objetivo perseguido de falseamiento de la libre competencia en el mercado. Es decir, se sanciona por el objeto y no por los efectos de tal manera que, al margen del mayor o menor grado de coactividad para materializarse esa recomendación de precios, lo cierto es que la conducta colusoria existe desde el momento en el que por sí misma, dada su naturaleza, tiene capacidad para alterar la competencia. Por esa razón, coincidimos con la resolución recurrida en que estamos ante una recomendación colectiva de precios porque el baremo enjuiciado presenta aptitud suficiente para poder incidir en el mercado de los servicios profesionales de la abogacía prestados por abogados, aunque no se consiga dicho efecto necesariamente y sin que el principio de colegiación única altere esta conclusión más allá de su mera invocación por el colegio recurrente. Y ello porque los criterios del ICAR analizados posibilitan que los abogados coordinen sus honorarios al poder anticipar el comportamiento de sus competidores limitando las posibilidades de elección de los usuarios de sus servicios.

Paralelamente los colegiados carecen de incentivos para actuar tanto a precios más bajos de los resultantes de aplicar los criterios colegiales -que siempre serán avalados por el informe colegial en caso de impugnación- como a precios superiores para mejorar los servicios ofrecidos por la posible impugnación de la tasación de costas por excesivas. De esta forma, los criterios actuarían como elemento disuasorio de la libre competencia en el mercado de los servicios profesionales prestados por abogados.

**OCTAVO.** Por lo demás, entendemos que la conducta del ICAR no puede justificarse, como pretende este, en la previsión del artículo 1.3 de la Ley 15/2007. A juicio del Colegio recurrente, concurren todos los requisitos a los que se condiciona la aplicación de este precepto. Sostiene, como anticipábamos, que los Criterios permiten a los consumidores o usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas. Se trata de una afirmación desprovista de todo sustrato fáctico en la medida en que no se aporta ninguna prueba de que concurren esas circunstancias que debieran acreditarse de manera cumplida cuando, por contra, consta una conducta subsumible en el apartado 1 del mismo artículo. Y es que el artículo 50 de la misma Ley 15/2007 dispone en su apartado 2 que *"La empresa o asociación de empresas que invoque el amparo de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 1 de esta Ley deberá aportar la prueba de que se cumplen las condiciones previstas en dicho apartado"*.

Antes, al contrario, la difusión por el ICAR de lo que, en razón a lo que hemos expuesto, es un verdadero baremo de honorarios, tiene un alcance claramente limitativo del mantenimiento de la libre competencia en el mercado en la medida en que contribuye a homogeneizar.

Finalmente, el Colegio de Abogados de La Rioja afirma que no se le puede sancionar por la elaboración, publicación y difusión de esos criterios ya que entiende que, en su caso, esa conducta se encuadraría dentro de las denominadas de menor importancia por lo que resultaría aplicable la regla de *mínimis* prevista en el artículo 5 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, según el cual *"Las prohibiciones recogidas*



*en los artículos 1 a 3 de la presente Ley no se aplicarán a aquellas conductas que, por su escasa importancia, no sean capaces de afectar de manera significativa a la competencia. Reglamentariamente se determinarán los criterios para la delimitación de las conductas de menor importancia, atendiendo, entre otros, a la cuota de mercado".*

La Sala no comparte esta conclusión que desconoce la limitación que a la aplicación de dicha regla impone el artículo 2 del Reglamento de la Ley de Defensa de la Competencia el cual, bajo la rúbrica Conductas excluidas del concepto de menor importancia, dispone en su apartado 1 que, con independencia de lo establecido en el artículo anterior, no se entenderán de menor importancia las conductas que tengan por objeto, directa o indirectamente, de forma aislada o en combinación con otros factores, la fijación de los precios. Precepto que entendemos aplicable a la conducta desplegada por el Colegio de Abogados recurrente que se habría encaminado a establecer unos baremos de honorarios uniformes. Y es que, como hemos razonado, la conducta consistente en la elaboración, publicación y difusión de los denominados criterios orientativos a efectos de tasaciones de costas y jura de cuentas integra una infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, infracción por objeto que no requiere para su consumación que se produzca vulneración de la libre competencia, bastando con que se tienda a ese fin, tenga éxito o no que es lo que sucede con los criterios orientadores de honorarios elaborados y publicados por el colegio recurrente en la medida en que contienen valores de referencia expresados en euros y escalas con tramos de cuantías a las que se aplican distintos porcentajes. Criterios que suponen una relación de precios organizados por categorías, es decir, verdaderos baremos de precios, y no criterios orientadores.

Es preciso recordar que, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2019, rec. 4232/2018, el ejercicio de las profesiones colegiadas se ha de realizar en régimen de libre competencia y sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y a la fijación de su remuneración, a las previsiones de la Ley de Defensa de la Competencia, de modo que los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios con transcendencia económica han de observar los límites del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia. Así, el artículo 2.4 de la Ley de Colegios Profesionales, tras la modificación operada por la Ley Ómnibus, dispone que: "*Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los colegios observaran los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia*".

La Sala concluye, al igual que la CNMC, que el Colegio de Abogados de La Rioja ha realizado una actuación contraria a los principios de la competencia por cuanto los criterios aprobados por la Junta de Gobierno en fecha 26 de abril de 2013 implican por las razones antes expuestas una recomendación colectiva de precios por cuanto ha fijado los precios entendidos como honorarios de los abogados de su colegio distinguiendo diferentes actuaciones y resultados cuantitativos. Es esta la verdadera finalidad de los criterios analizados y es esta una conducta contraria a los principios de libertad de empresa que debe inspirar la prestación profesional de los abogados en cuanto a la libre determinación de los honorarios en virtud de la libertad de pacto entre cliente y abogado que es la regla para el establecimiento, convenido entre ambos, del precio de cada servicio jurídico en cada concreto encargo profesional. Y se trata de una conducta prohibida en el artículo 1 de la LDC en el que se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o practica 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. Conducta prohibida en el artículo 1 de la LDC que se sanciona por el objeto y no por los efectos de tal manera que, al margen del mayor o menor grado de coactividad para materializarse esa recomendación de precios, lo cierto es que la conducta colusoria existe desde el momento en el que por sí misma dada su naturaleza tiene capacidad para alterar la competencia. Y, en este caso, existe esa capacidad porque con esos criterios se consigue una homogeneización de los precios, así como un comportamiento uniforme entre los colegiados por cuanto se priva a los abogados de negociar un precio con sus clientes al saber que otros abogados reclamaran también un precio similar como referencia, lo que finalmente implica un alineamiento en los precios de los servicios jurídicos y ello tiene capacidad para eliminar la incertidumbre en el comportamiento del abogado competidor.

No cabe duda, por tanto, de que los criterios elaborados por el colegio ahora recurrente no son meros criterios orientativos de honorarios con el exclusivo efecto de poder informar como órgano consultivo en la tasación de costas y en la jura de cuentas de los abogados como, además, se acredita con el hecho de el Colegio ha querido que tuvieran una transcendencia hacia el exterior del colegio como así demuestra su difusión a través de su publicación en la página web del colegio. La citada publicación lo que ha pretendido es que los abogados conocieran los precios recomendados -así se califican en los criterios antes expuestos- por el colegio en sus distintas actuaciones jurídicas para con ello eliminarse la incertidumbre en el comportamiento del abogado competidor. Y esa publicación es precisamente lo que apoya la tesis de la CNMC y que confirma esta Sala de que no eran criterios orientativos sino recomendaciones de precios.



**NOVENO.** Al haberse desestimado el presente recurso contencioso administrativo procede imponer al Colegio de Abogado de La Rioja las costas procesales causadas en esta instancia conforme a lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

#### **FALLAMOS**

DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo nº **241/2018** promovido por el Procurador D. Manuel Infante Sánchez, en nombre y representación del **ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE LA RIOJA**, contra la resolución dictada en fecha 8 de marzo de 2018 por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el expediente S/DC/0587/16 COSTAS BANKIA, por la cual se le impuso una sanción de multa por importe de 15.000 euros por la realización de prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Resolución que, en lo que afecta al colegio de abogados recurrente, confirmamos por entender que es conforme con el ordenamiento jurídico.

Se imponen a la parte actora las costas procesales causadas en esta instancia.

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

Lo que pronunciamos, mandamos y firmamos.