



Roj: **SAN 4830/2025 - ECLI:ES:AN:2025:4830**

Id Cendoj: **28079230062025100473**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **06/11/2025**

Nº de Recurso: **138/2018**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **RAMON CASTILLO BADAL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN SEXTA**

**Núm. de Recurso:** 0000138/2018

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 01583/2018

**Demandante:** Ilustre Colegio de Abogados de A Coruña

**Procurador:** D<sup>a</sup>. ARGIMIRO VÁZQUEZ GUILLÉN

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

**Codemandado:** BANKIA S.A.

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.: D. RAMÓN CASTILLO BADAL**

### **SENTENCIA N°:**

**Ilmo. Sr. Presidente:**

**D. RAMÓN CASTILLO BADAL**

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D<sup>a</sup>. MARIA JESUS VEGAS TORRES

D. MARCIAL VIÑOLY PALOP

Madrid, a seis de noviembre de dos mil veinticinco.

VISTO por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso contencioso-administrativo núm. **138/2018**, promovido por el Procurador de los Tribunales D<sup>a</sup>. Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y en representación del **Ilustre Colegio de Abogados de A Coruña**, contra la Resolución dictada por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 8 de marzo de 2018, en el expediente sancionador nº S/DC/0587/16, *Costas Bankia*, por la que se le impuso una sanción de multa de 65.000 euros por la comisión de una infracción consistente en recomendaciones de precios mediante la elaboración, publicación y difusión de baremos de honorarios.

Ha sido parte en autos la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.

### **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 que se dote sentencia por la que:

*"estimando el presente recurso contencioso-administrativo:*

*a) Declare nulo de pleno derecho el acuerdo de la Sala de la Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 8 de marzo de 2018, recaído en el expediente sancionador S/DC/0587/16 Costas Bankia, que resolvió 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 al haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, con infracción del artículo 1.3 de 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.*

*b) Subsidiariamente, declare la caducidad del expediente con los efectos del artículo 92 de la LRJAP, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de conformidad con el art. 36 LDC.*

*c) Subsidiariamente, 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.*

*d) Subsidiariamente, declare no ser conforme a derecho y, en consecuencia, se anule el acuerdo impugnado al infringir el ordenamiento jurídico, con infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, ley 15/2007, de 3 de julio, por su incorrecta aplicación, dado que este Colegio no ha elaborado, publicado ni difundido un baremo o compendio de criterios de honorarios en los términos que mantiene la resolución impugnada.*

*e) Subsidiariamente, 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 LRJAP y PAC, dado que no se ha respetado la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa.*

*f) Subsidiariamente, declare nulo de pleno derecho el acuerdo impugnado por haberse dictado lesionando derechos susceptibles de amparo constitucional, 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 LRJAP y PAC, artículo 14 y Disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, artículo 10 sexies, de la Ley 11/2001, de 19 de septiembre, de Colegios Profesionales de Galicia y art 4 de la Ley de Defensa de la Competencia, ley 15/2007, de 3 julio.*

*g) Subsidiariamente, 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.*

*h) Subsidiariamente, 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.*

*i) Subsidiariamente, declare no ser conforme a derecho y, en consecuencia, se anule el acuerdo impugnado al infringir el ordenamiento jurídico, con infracción de los artículos 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre LRJAP y PAC y 64.1 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, con referencia al principio de proporcionalidad.*

*j) Todo ello con expresa imposición de costas a la Administración demandada".*

**SEGUNDO.**--El Abogado del Estado y la representación de BANKIA S.A contestaron a la demanda mediante escritos en los que suplicaban se dictase sentencia por la que se confirmasen los actos recurridos en todos sus extremos.

**TERCERO.**--No habiéndose acordado el recibimiento del recurso a prueba, se confirió traslado a las partes para la presentación de conclusiones escritas, verificado lo cual, quedaron las actuaciones concluidas para deliberación, votación y fallo, a cuyo efecto se señaló el día 5 de noviembre del año en curso, fecha en la que tuvo lugar.

**CUARTO.**-Con fecha de 20 de julio de 2021, la Sala dictó Sentencia, cuyo fallo fue del siguiente tenor literal:

*"Estimar el recurso interpuesto por el Procurador D. Argimiro Vazquez Guillén, en nombre y representación del Colegio de Abogados de A Coruña, contra la resolución de 8 de marzo de 2018, dictada por la Sala de*

Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los mercados y la Competencia en el expediente S/DC/0587/16 COSTAS BANKIA, mediante la cual se le impuso una sanción de multa por importe de 65.000 euros, resolución que anulamos.

Con imposición de costas a la Administración demandada."

**QUINTO.**-El Abogado del Estado interpuso frente a la citada Sentencia recurso de casación, que fue estimado por Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo el 14 de julio de 2025, cuyo Fallo fue el siguiente:

"Primero.- Declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 20 de julio de 2021 , que casamos

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

2º.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación ni de las costas causadas en el proceso de instancia".

La sentencia se fundamentó en los siguientes términos:

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

Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, esta Sala, siguiendo la doctrina fijada en la sentencia de este Tribunal Supremo núm. 35/2022, de 16 de enero de 2023 (RC 8681/2021 ), considera que el motivo de nulidad apreciado por la sentencia impugnada es el previsto en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas , que, en su apartado b), establece que serán nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas «dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio». Y ello, por entender el Tribunal de instancia que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia carecía manifiestamente de competencia para instruir estos procedimientos, interpretando la previsión contenida en el artículo 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia. Esta Ley, que trata de delimitar las competencias ejecutivas del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, dispone en su artículo 1.1 que «Corresponderá al Estado el ejercicio de las competencias reconocidas en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia , respecto de los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1 , 6 y 7 de la mencionada Ley , cuando las citadas conductas alteren o puedan alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, aun cuando el ejercicio de tales competencias haya de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas». Y el apartado 2 de este mismo precepto aclara que: «En todo caso, se considera que se altera o se puede alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, en los siguientes casos:

a) Cuando una conducta altere o pueda alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional o pueda afectar a la unidad de mercado nacional, entre otras causas, por la dimensión del mercado afectado, la cuota de mercado de la empresa correspondiente, la modalidad y alcance de la restricción de la competencia, o sus efectos sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios, aun cuando tales conductas se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma. b) Cuando una conducta pueda atentar contra el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, implicar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional, suponer la compartimentación de los mercados o menoscabar las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, aun cuando tales conductas se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma. 3. Corresponderá a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia el ejercicio en su territorio de las competencias reconocidas en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, respecto de los procedimientos

que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 6 y 7 de la mencionada Ley, cuando las citadas conductas, sin afectar a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma o al conjunto del mercado nacional, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma».

En definitiva, tal y como señala la exposición de motivos de la ley y la STC 208/1999, de 15 de noviembre de 1999 (rec. 2027/1989 ) la competencia del Estado se extiende a todas las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en el ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actuaciones se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma, mientras que la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, se halla limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en el territorio de cada Comunidad Autónoma y que no afecten al mercado supraautonómico. Así pues, las Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencias en esta materia, tendrán competencia respecto de los procedimientos que se sigan por prácticas que cumplan los dos siguientes requisitos cumulativos: que se desarrollen en el ámbito territorial autonómico y que no afecten a un ámbito superior al autonómico.

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

TERCERO.- La sentencia de la Audiencia Nacional impugnada, en contra del criterio sostenido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, consideró que el mercado geográfico afectado por las conductas sancionadas no es nacional, sino que se circunscribe al ámbito territorial propio de actuación de cada uno de los Colegios de Abogados implicados. El argumento sustancial para la estimación del recurso radica en: a) En primer lugar, considera que lo que se sanciona son las conductas autónomas de cada uno de los Colegios implicados, sin que se acredite, ni es causa de sanción, la existencia de una actuación concertada entre ellos. b) No se advierte en qué medida puede verse afectada la competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional por la actuación concreta de cada Colegio de Abogados. La afectación de la libre competencia en un ámbito supraautonómico no puede venir determinada por la única circunstancia de que los hechos sancionados se produzcan en los territorios de 9 de las 50 provincias ubicadas en nueve Comunidades Autónomas diferentes, siendo en todo caso necesario que las conductas sancionadas alteren la competencia en dicho ámbito supra autonómico o en el conjunto del mercado nacional y de sus respectivos Estatutos, a su concreto ámbito territorial. c) Y la posibilidad a la que se refiere la resolución recurrida de que la recomendación de honorarios o la aplicación de los criterios de cada Colegio pueda tener efectos negativos sobre la competencia al facilitar la coordinación de honorarios entre los abogados, se basa solo en la difusión que habrían tenido los criterios orientativos elaborados por los distintos Colegios y la publicación en la página web o la difusión informática de minutación Lextools y Jurisoft, que a su juicio no es por sí solo bastante para excepcionar el principio de competencia territorial.

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

Pues bien, sentando lo anterior, hemos de reiterar lo ya manifestado en nuestras reseñadas Sentencias dictadas en relación con otros colegios profesionales en las que dijimos que la actividad sancionada se circunscribe a los diferentes acuerdos adoptados por nueve Colegios profesionales de Abogados pertenecientes a diferentes territorios ( Valencia, Barcelona, Ávila, La Rioja, Vizcaya, Santa Cruz de Tenerife, Albacete, A Coruña, Sevilla) que ubicados en nueve Comunidades Autónomas diferentes aprobaron los denominados «criterios orientativos para la tasación de costas y jura de cuentas». Y consideramos que aún siendo cierto que dichos criterios despliegan en principio sus efectos directos sobre las actuaciones profesionales realizadas por los Abogados en el ámbito territorial correspondiente también lo es que las conductas enjuiciadas tienen, a juicio de este tribunal y a los solos efectos de determinar la competencia del órgano instructor y sancionador, una proyección supra autonómica. La actividad analizada en el expediente instruido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, no versa sobre la conducta aislada de un solo colegio de abogados, con un ámbito de actuación circunscrito a una Comunidad Autónoma o a parte de su territorio, sino que afecta a la conducta desplegada por nueve colegios territoriales ubicados en otras tantas Comunidades Autónomas, que adoptaron acuerdos similares durante períodos de tiempo cercanos o coincidentes, lo que unido a la circunstancia de que tales acuerdos tuvieron una difusión general entre todos los profesionales y en algunos casos se publicaron en páginas web de los propios colegios, pudiendo ser consultados en internet, tuvieron una proyección que excede de su propio ámbito territorial con una dimensión supra autonómica. Y a los solos efectos de determinar la proyección de la conducta analizada para establecer la competencia del órgano instructor no es necesario



*probar que las conductas desarrolladas por distintos colegios estaban concertadas entre sí, sino que resulta suficiente constatar que existieron acuerdos similares de forma cercana o simultánea en el tiempo en las distintas Comunidades Autónomas, pues en esa conducta coincidente de distintos colegios, la actuación de cada uno en su demarcación territorial, sirve reforzar la actuación de los demás, dotándola de una proyección supra autonómica.*

*Por otra parte, el principio de colegiación única ( art. 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero ) en cuya virtud basta que el abogado se incorpore a uno solo de los colegios profesionales territoriales para que se le permita ejercer en todo el territorio español, determina que los criterios de un colegio territorial se aplican a todos los profesionales que actúen en su territorio, circunstancia esta que ha de ponerse en relación con la existencia de un fenómeno de litigiosidad en masa a nivel nacional que motivó la denuncia origen de este expediente lo que dota a estos acuerdos de una proyección que excede del ámbito territorial del colegio respectivo. Y, en relación con el acuerdo de recalificación, basado en el artículo 51.4 de la Ley de la Defensa de la Competencia , se fundamentó por el Consejo en los hechos que constan acreditados en las actuaciones «[...] no han sido calificados correctamente a la luz de lo previsto en el artículo 1 de la LDC y de la interpretación que del mismo ha hecho esta Comisión en previas resoluciones». Por tanto, la discrepancia entre la Comisión y la Dirección de Competencia versaba de forma exclusiva sobre la calificación, esto es, la valoración jurídica de los hechos acreditados en el expediente, sin que exista, por el contrario, ningún desacuerdo en los hechos tenidos en cuenta, que son en todo caso, sin alteración alguna, los relacionados en el Pliego de Concreción de Hechos. Y como tales, al tiempo de delimitar el mercado, se afirmaba «Así centrado el objeto del análisis, el mercado afectado ha de considerarse de alcance nacional, por cuanto las características de los procedimientos masivos que subyacen a la controversia planteada por Bankia no permiten segmentación territorial alguna. Efectivamente, los servicios jurídicos prestados en el marco de este tipo de procedimientos y que dan lugar a la tasación de costas se caracterizan por tener un alcance nacional, por ser prestados por despachos especializados, por la existencia de campañas publicitarias masivas en medios de alcance nacional, y, finalmente, por la similitud de los demandados y condenados en costas (grandes entidades, normalmente financieras, de implantación nacional). Todo esto hace que, sin perjuicio de la conclusión que pueda alcanzarse en relación con otras conductas colegiales, en el presente expediente, el mercado afectado tenga carácter nacional.»*

*El acuerdo del Consejo de recalificación no modifica ni introduce cambio alguno en la definición del mercado geográfico, que es el que ahora interesa, ni en ninguno de los hechos incluidos en el PCH, sino que se circunscribe a realizar una distinta calificación o valoración jurídica de los hechos que el PCH consideró acreditados, que permanecen inalterados y los mismos antes y después del acuerdo de recalificación. No existe, por tanto, en el acuerdo de recalificación abandono alguno de los hechos narrados en el pliego de concreción de hechos, ni alteración o modificación de estos, bien se trate de hechos relacionados con la existencia de pleitos masivos o con cualquier otro extremo. Estos criterios, apreciados de forma conjunta, dotan a estas conductas de una dimensión supra autonómica que desborda el concreto ámbito territorial del colegio en el que se adopta cada uno de los acuerdos que a la postre se sancionan, aunque la sanción de imponga a cada uno de los colegios de forma individual, que justifica la intervención de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para valorar tales conductas con un criterio único que evite diferencias entre los órganos de defensa de la competencia autonómicos ante acuerdos similares que persiguen la misma finalidad.*

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

*Por el contrario, la definición del ámbito territorial del mercado es relevante a efectos sancionadores tanto para determinar la competencia del órgano sancionador ( art. 13 de la LDC y Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia), como para cuantificar las sanciones (criterio del art. 64.1.a) de la Ley de Defensa de la Competencia ).*

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

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a las cuestiones planteadas en este recurso de casación, que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia declara que: El artículo 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, en relación con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, debe interpretarse en el sentido de considerar que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia es competente para conocer de la instrucción y resolución de procedimientos sancionadores incoados por vulneración de la Ley de Defensa de la Competencia, cuando las conductas que alteren o puedan alterar la libre competencia trasciendan, por su objeto o por sus efectos, del ámbito su preautonómico y afecten al conjunto o a una parte significativa del mercado nacional.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia es competente para incoar, instruir y resolver procedimientos sancionadores en aquellos supuestos en que las prácticas anticompetitivas en que incurran los Colegios de Abogados consistan en recomendación de precios mediante la elaboración, aprobación y publicación de criterios orientativos para la tasación de costes judiciales, que afectan a los servicios profesionales prestados por los abogados en litigios en masa, que, por sus características singulares, superen el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. En consecuencia, con lo razonado, procede declarar haber lugar al recurso casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 29 de septiembre de 2021, que casamos.

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

**SEXTO.**-Recibidas las actuaciones en esta Sala, en cumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Supremo, se señaló para la deliberación, votación y fallo la audiencia del día 5 de noviembre de 2025, fecha en la que ha tenido lugar.

Ha sido Ponente el Magistrado D. **Ramón Castillo Badal**, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**-En el presente recurso contencioso administrativo impugna el Ilustre Colegio de Abogados de A Coruña, la Resolución dictada por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 8 de marzo de 2018, en el expediente sancionador nº S/DC/0587/16, COSTAS BANKIA, por la que se le impuso una sanción de multa de 65.000 euros por la comisión de una infracción consistente en recomendaciones de precios mediante la elaboración, publicación y difusión de baremos de honorarios.

La parte dispositiva de dicha resolución fue del siguiente tenor literal:

*"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 A Coruña, desde el 27 de diciembre de 2009 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 A Coruña (ICACOR): 65.000 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 Nacional de los Mercados y la Competencia para que vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta Resolución. "

**SEGUNDO.**-Como antecedentes que precedieron al dictado de dicha resolución, a la vista de los documentos que integran el expediente administrativo, merecen destacarse los siguientes:

1. El 3 de diciembre de 2015 tuvo entrada en la Dirección de Competencia escrito de BANKIA, S.A. en el que se denunciaba, por un lado, a tres despachos de abogados (Arriaga Asociados Asesoramiento Jurídico y Económico, SL, 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, denuncia que amplió el 29 de diciembre de 2015. BANKIA denunciaba que, en el marco de las demandas presentadas contra dicha entidad por su Oferta Pública de Suscripción de acciones de 2011 (OPS2011), 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.

Asimismo, BANKIA denunciaba que habrían ocultado a sus clientes, en el marco de dichas demandas, información relacionada con sus honorarios o el precio de los servicios de defensa jurídica ofrecidos. BANKIA considera que la cesión de las costas procesales que los despachos estarían imponiendo a los clientes en caso de ganar con condena en costas, sin informarles de su cuantía, constituiría un acto de competencia desleal tipificado por la LDC.

Por lo que se refiere a los Colegios de Abogados, Bankia manifestaba que estarían aplicando unos criterios orientativos para la tasación de costas que no recogen reglas concretas para la debida ponderación de los honorarios profesionales en el caso de pleitos masivos. Asimismo, indicaba que se estaría dando publicidad a dichos criterios, lo cual facilitaría su aplicación por parte de los despachos de abogados con el consecuente alineamiento de precios antes señalado.

2. Como consecuencia de la citada denuncia, la Dirección de Competencia (DC) 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. 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 (folios 3469 a 3575).

4. Con fecha 14 de junio de 2016 la Dirección de Competencia acordó incoar expediente sancionador contra el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia (ICAV); el Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona (ICAB); el Ilustre Colegio de Abogados de Ávila (ICAAVILA); el Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja (ICAR); el Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya (ICASV); el Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife (ICASCT); el Ilustre Colegio de Abogados de Albacete (ICALBA); el Ilustre Colegio Provincial de Abogados de A Coruña (ICACOR); y el Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla (ICAS) 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"(folios 1 a 2).

5. Tras varios requerimientos de información, con fecha 17 de mayo de 2017 la DC formuló el pliego de concreción de hechos que fue notificado a las partes entre el 17 y el 22 de mayo de 2017 y recibidas las alegaciones del ICAR, ICAS, ICAB, ICASV y BANKIA, sin que se recibieran a la fecha de redacción de la propuesta de resolución alegaciones del ICACOR, ICAV, ICALBA e ICASCT, con fecha 30 de junio de 2017, la Dirección de Competencia acordó cerrar la fase de instrucción del expediente, formulándose el 6 de julio de 2017, formuló Propuesta de Resolución, en la que propuso: "Que se declare que no ha quedado acreditada que:

a) la conducta consistente en la elaboración, aplicación y publicación de criterios orientativos para la tasación de costas judiciales por parte del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia; del Ilustre Colegio de la Abogacía de Barcelona; del Ilustre Colegio de Abogados de Ávila; del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja; del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya; del Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife; del Ilustre Colegio de Abogados de Albacete, del Ilustre Colegio Provincial de Abogados de A Coruña y del Colegio de Abogados de Sevilla, constituya una infracción tipificada en el artículo 1 de la LDC.

b) la aplicación, por parte de los Colegios señalados en el apartado a) anterior, de los Criterios colegiales en la elaboración de dictámenes para la tasación de costas judiciales constituya una infracción tipificada en el artículo 1 de la LDC."

6-Recibidos los escritos de alegaciones a la Propuesta de Resolución del ICAS, ICAR, ICASCT, y de Bankia, con fecha 4 de agosto de 2017, la Dirección de Competencia elevó al Consejo de la CNMC su Informe y Propuesta de Resolución y el 10 de enero de 2018, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC dictó Acuerdo de Recalificación y de Requerimiento de Información.

En dicho Acuerdo se resolvió que los hechos acreditados en el expediente pudieran haber sido mal calificados por el órgano instructor, considerando la Sala de Competencia que pudieran revestir los caracteres de 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 que, los nueve Colegios de Abogados han aprobado normas que exceden la previsión contenida en la disposición adicional cuarta de la LCP (tasación de costas), lo que podría constituir una recomendación colectiva de precios u honorarios de sus propios colegiados. Y añade que consta igualmente en el apartado 5.5 del PCH (*Publicación de los criterios*) que tales criterios han sido difundidos y han dado lugar a la aparición de herramientas web de minutación.

En el citado acuerdo se hizo constar que la valoración que la Dirección de Competencia había incorporado en su PCH y en su posterior Informe Propuesta elevado al Consejo contravenía los artículos 1 y 4 de la LDC y la interpretación que de los mismos ha venido haciendo esta Sala respecto de hechos sustancialmente iguales a los aquí acreditados, máxime cuando la propia DC reconoce que nos encontramos ante una "lista de tarifas" para diversas actuaciones (párrafo 322 del PCH), y que los mismos han sido difundidos.

La nueva calificación de los hechos, que suspendió plazo para resolver el expediente sancionador, fue sometida a los interesados y a la Dirección de Competencia para que en el plazo de 15 días formularan las alegaciones que estimasen oportunas.

7. Mediante Acuerdo de 26 de enero de 2018 se amplió el plazo para alegaciones en 7 días hábiles en virtud de las solicitudes presentadas por el ICAB y el 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.

8. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC dictó resolución el 8 de marzo de 2018, por la que se impuso al Colegio de Abogados de A Coruña una sanción de multa de 65.000 euros por la comisión de una infracción consistente en "*recomendaciones de precios mediante la elaboración, publicación y difusión de baremos de honorarios*".

**TERCERO.**-En la resolución recurrida, tras recordar que los Colegios de Abogados se constituyen en corporaciones de derecho, con personalidad jurídica propia que tienen atribuidas funciones de representación y defensa de los intereses de los abogados, así como de ordenación y disciplina de la actividad profesional de la abogacía, se recoge que, según el censo que figura en la página Web (gestionada por el Consejo General de la Abogacía Española), a fecha 31 de diciembre de 2017, el número de abogados colegiados en el Ilustre Colegio de Abogados de A Coruña: 2.123 abogados ejercientes residentes, 115 abogados ejercientes no residentes y 1.137 abogados colegiados no ejercientes. Además, precisa que a los Colegios les resulta aplicable la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP) y que se rigen, igualmente, por el Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, además de por las normas internas y acuerdos aprobados por los diferentes órganos corporativos que los conforman en el ámbito de sus respectivas competencias, y por las disposiciones estatales y autonómicas que les sean de aplicación.

A continuación, precisa que el mercado relevante por razón del servicio/actividad es el constituido por los servicios profesionales de abogacía prestados por letrados (incluido en la rama CNAE 6910 "Actividades Jurídicas"). Recoge que los honorarios de los abogados deben fijarse libremente y que no existe sistema arancelario en los servicios prestados por abogados, lo que supone que sus honorarios no se fijan por ley o norma en atención a distintos conceptos y cuantías y añade que, actualmente, los honorarios de abogados tampoco están sometidos al sistema de tarifas mínimas.

En relación con el mercado geográfico, se considera que el conjunto de los factores que operan en este caso lo circunscriben al ámbito nacional. A estos efectos explica la resolución recurrida que, por un lado, ha de considerarse que el principio de colegiación única recogido en el artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales permite el ejercicio de la profesión de abogado en todo el territorio nacional, al margen de que la misma se organice en torno a colegios territoriales y que la instrucción del expediente ha investigado las actuaciones de nueve de estos colegios territoriales, ubicados en otras tantas Comunidades Autónomas, lo que confiere al expediente una dimensión supra-autonómica y que, adicionalmente la investigación ha tenido en cuenta que los efectos de las conductas imputadas se extienden por todo el territorio nacional, tanto a través



del cálculo de honorarios mediante diversas herramientas informáticas online que posibilitan su aplicación a todo tipo de clientes como en la aplicación de los denominados criterios en los honorarios presentados a efectos de tasación de costas en pleitos de todo tipo, entre los que también se incluyen los de carácter masivo, como sucede en el caso expuesto en la denuncia presentada por Bankia.

Tras ello, se analiza la evolución de la normativa legal que ha regulado los honorarios profesionales y de las competencias que respecto de éstos ostentan los colegios profesionales, así como de las tasaciones de costas y jura de cuentas y, a la vista de la información aportada por Bankia en sus sucesivos escritos de denuncia y en las contestaciones a los requerimientos de información efectuados a los Colegios incoados tal y como fueron expuestos por la DC en el Informe y Propuesta de Resolución elevado la Sala de Competencia y posteriormente recogidos en el acuerdo de recalificación y de requerimiento de información mediante el que se modificó la calificación propuesta por la DC, se recogen los hechos probados, para terminar afirmando, tras analizar la propuesta de la DC y las alegaciones presentadas por los Colegios imputados al acuerdo de recalificación, que el expediente contiene suficientes evidencias y elementos probatorios para acreditar que los nueve Colegios de Abogados imputados han elaborado, utilizado o difundido listados tarifarios que cuantifican en euros las distintas actuaciones que contemplan (párrafo 322 del PCH), siendo así que dichos documentos exponen precios organizados por categorías (es decir baremos) y no criterios, por lo que se concluye que nos encontramos ante una recomendación colectiva de precios prohibida por el artículo 1 de la LDC y el artículo 14 de la LCP.

Y por cuanto se refiere al Ilustre Colegio de Abogados de A Coruña, consigna los siguiente:

*"4.1.5. A Coruña (párrafos 160 a 173 del PCH)"*

El ICACOR señala que el Consejo de la Abogacía Gallega dejó sin efecto, en diciembre de 2006, el Baremo de Honorarios de los Colegios de Abogados de Galicia (folio 4702). Y añade que no ha elaborado criterios orientadores a los efectos de tasación de costas y jura de cuentas (folio 4706). El ICACOR aportó dos circulares (nº 10/2006 y nº 13/2015), publicadas en su web (folios 5560 y 8574 a 8590), en las que anunciaba los acuerdos de la Junta de Gobierno en relación con la derogación del Baremo de Honorarios de los Colegios de Abogados de Galicia, de septiembre de 2001. Añadió que los dictámenes sobre honorarios a requerimiento judicial se basarán en el análisis del caso concreto (folios 4812 a 4835). No obstante, en el expediente consta que el ICACOR se remite en sus dictámenes al Baremo de Honorarios de los Colegios de Abogados de Galicia, de septiembre de 2001 (folios 4854, 4860, 4866, 4872 y 4877; párrafos 277 a 279 del PCH).

La DC encontró los citados baremos de 2001 a través del siguiente enlace de internet, incorporándolos al expediente el 21 de julio de 2016:

El citado Baremo de Honorarios establece que el abogado tiene derecho a convenir libremente la cuantía de sus honorarios con quien solicite sus servicios, sin más limitaciones que las indicadas por las leyes de defensa de la competencia y de competencia desleal (folio 3913). También establece que "[l]os honorarios (...) se basarán en el trabajo profesional realizado y se establecerá en relación con criterios tales como: el interés económico de la cuestión formulada, la utilidad que la intervención del abogado tenga para el cliente, la complejidad de las cuestiones debatidas o sometidas a su consideración, la dedicación y el tiempo empleado, así como el grado de especialización requerido o determinante en la elección del letrado, la evitación de posteriores actuaciones judiciales o administrativas, etc" (folio 3913). Los baremos de 2001 recogen una serie de cuantías fijadas en euros por cada una de las actuaciones especificadas y, en algunos casos, unos porcentajes sobre la escala tipo que se anexa al final (folio 3989). El baremo regula para cada orden jurisdiccional una serie de porcentajes en función de la actuación que remiten a la escala, o unas cantidades fijas (folios 3920, 3925, 3953, 3963, 3970, 3983, 3986 y 3987). Finalmente, los baremos incorporan la tabla con las escalas (folio 3989).

**CUARTO.**-Disconforme con la resolución impugnada, la parte recurrente opone frente a la misma los siguientes motivos de impugnación:

1.- Nulidad de pleno derecho por haberse dictado por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, con infracción del artículo 1.3 de 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.

2.- Caducidad del procedimiento sancionador.

El acuerdo de incoación o iniciación (dies a quo) es de fecha 14 de junio de 2016 y la resolución sancionadora se notificó el 9 de marzo de 2018. El procedimiento estuvo suspendido entre el 15 de febrero y el 19 de abril de 2017, según expresa el acuerdo relativo al levantamiento de la suspensión del expediente de fecha 19 de abril de 2017 (folio 8629), es decir, por espacio de 63 días. Computados los 18 meses más los 63 días, el dies ad quem para resolver y notificar la resolución fue el 16 de febrero de 2018, cuando ya se había

producido la caducidad del expediente sancionador, tal cual establece el art. 44.2 de la ley 30/1992, aplicable al procedimiento sancionador que nos ocupa.

El plazo de tramitación no quedó interrumpido por el Acuerdo de recalificación de 10 de enero de 2018, puesto que las actuaciones complementarias que se ordenaron por la Sala de la CNMC no tenían otro objeto que el de cuantificar la multa: las cuentas anuales requeridas debieron haberse incorporado en la fase de instrucción al expediente y, además, en cualquier caso, están disponibles permanentemente en la página web del colegio (y en la de todos los demás colegios sancionados, por así disponerlo la LCP en su art. 11, que impone el principio de transparencia en la gestión colegial).

En consecuencia, no se trataba de instruir prueba alguna, sino de un simple requerimiento de documentación, que era, por su objeto, innecesario (pues estaba accesible en la web colegial). En cualquier caso, fue cumplimentado por el ICAV en 4 días hábiles. La Sala de la CNMC nada objetó ante la documentación aportada. Si se añadieran estos 4 días hábiles, el expediente estaría igualmente caducado, pues habría expirado el 22 de febrero. Aun contando, además, el plazo de 7 días hábiles para alegaciones que confirió la sala de la CNMC, el expediente estaría de todos modos caducado, pues sumados dichos 7 días, la caducidad se alcanzaría el 5 de marzo de 2018, mientras que la notificación de la resolución se produjo el 9 de marzo.

3- Nulidad de pleno derecho 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 al variar los hechos fijados en el pliego de concreción de hechos.

4- Nulidad de pleno derecho por haberse dictado lesionando derechos susceptibles de amparo constitucional, al efectuar una interpretación extensiva de las prohibiciones en materia de honorarios que vulnera los artículos 25 CE y 129 LRJAPyPAC, artículo 14 y Disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y artículo 4 de la Ley de Defensa de la Competencia, ley 15/2007, de 3 de julio.

5- Anulabilidad por infracción del ordenamiento jurídico y, en concreto, del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, dado que el Colegio recurrente no ha elaborado, publicado ni difundido un baremo o compendio de criterios de honorarios en los términos que mantiene la resolución impugnada.

6- Anulabilidad por infracción del ordenamiento jurídico y, en concreto, del artículo 137 de la LRJAPyPAC, dado que no se ha respetado la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa.

7- Anulabilidad por infracción del ordenamiento jurídico y, en concreto, de los artículos 1 y 4 de la Ley de Defensa de la Competencia, dado que en los hechos imputados no concurre el elemento del tipo infractor afectación del mercado nacional y resultan de la aplicación de una ley.

8. Anulabilidad por infracción del ordenamiento jurídico y, en concreto, del artículo 5 de la LDC, dado que en ningún caso las actuaciones tendrían relevancia suficiente para afectar de forma significativa a la competencia.

9- Anulabilidad por infracción del ordenamiento jurídico y, en concreto, de los artículos 131 de la LRJAP y PAC y 64.1 de la Ley de Defensa de la Competencia, con referencia al principio de proporcionalidad.

**QUINTO.**-El Abogado del Estado y la representación de BANKIA S.A. interesan la desestimación del recurso y la confirmación de la resolución recurrida rebatiendo los motivos impugnatorios de la actora.

**SEXTO.**-Como hemos consignado, opone la parte recurrente como primer motivo de impugnación la nulidad de pleno de derecho de la resolución recurrida por haber sido dictada por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o el territorio, con infracción del artículo 1.3 de 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.

Pues bien, habiendo desestimado la Sala 3ª del Tribunal Supremo, en sentencia de 26 de abril de 2024 y 15 de julio de 2025, entre otras el motivo de impugnación que denunciaba la nulidad de pleno de derecho de la resolución recurrida por haber sido instruido el expediente sancionador, por lo que se refiere al colegio de abogados de A Coruña, por un órgano manifiestamente incompetente, infringiendo lo dispuesto en el artículo 1.3 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, examinaremos los restantes motivos articulados en la demanda.

**SÉPTIMO.**-Por lo que se refiere a la caducidad del expediente sancionador, afirma la parte recurrente 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.

La recurrente no discute las siguientes fechas de la tramitación del procedimiento:

- a) Incoación del expediente sancionador que se adopta en fecha 14 de junio de 2016.
- b) Notificación de la convocatoria de la Junta de Conflictos que 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 afecta exclusivamente a que el plazo de tramitación, según el ICAV no quedó interrumpido por el Acuerdo de recalificación de 10 de enero de 2018, puesto que, a su juicio, las actuaciones complementarias que se ordenaron por la sala de la CNMC no tenían otro objeto que el de cuantificar la multa: las cuentas anuales requeridas debieron haberse incorporado en la fase de instrucción al expediente y, además, en cualquier caso, están disponibles permanentemente en la página web del colegio (y en la de todos los demás colegios sancionados, por así disponerlo la LCP en su art. 11, que impone el principio de transparencia en la gestión colegial).

En consecuencia, no se trataba de instruir prueba alguna, sino de un simple requerimiento de documentación, que era, por su objeto, innecesario (pues estaba accesible en la web colegial). En cualquier caso, fue cumplimentado por el ICAV en 4 días hábiles.

La Sala de la CNMC nada objetó ante la documentación aportada. Si se añadieran estos 4 días hábiles, el expediente estaría igualmente caducado, pues habría expirado el 22 de febrero. Aun contando, además, el plazo de 7 días hábiles para alegaciones que confirió la sala de la CNMC, el expediente estaría de todos modos caducado, pues sumados dichos 7 días, la caducidad se alcanzaría el 5 de marzo de 2018, mientras que la notificación de la resolución se produjo el 9 de marzo.

Esta Sala no acoge esta interpretación. Como explica la resolución recurrida, el Acuerdo de 10 de enero de 2018 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 (folio 10434).

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 (folios 9766 a 10596). Presentaron alegaciones al Acuerdo todos los Colegios de Abogados imputados y BANKIA.

Debe recordarse que la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2021, rec.7363/2019 reitera la de 6 de julio de 2020 (rec. 3721/2019), en cuanto que la posibilidad de suspender el plazo para resolver el expediente, prevista en el art. 37.1.a) de la LDC (*"Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias, la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios [...]"*), procede cuando se precise la aportación de documentos y otros elementos de juicio que resulten "necesarios" para dictar la resolución oportuna. Lo determinante no es la posibilidad de que los elementos probatorios pudieran haberse recabado antes sino que la información solicitada sea necesaria para dictar la resolución de fondo, y que la Administración no haya provocado esta situación de forma artificial persiguiendo una finalidad defraudatoria, cuestión que debe remitirse a la apreciación de las circunstancias concurrentes en cada caso y deberá resolver en función de su necesidad para dictar la resolución y la motivación de su reclamo.

Respecto a la segunda de las cuestiones, consistente en precisar la jurisprudencia de esta Sala acerca del cómputo del plazo de la suspensión acordada en procedimientos únicos con múltiples interesados, a efectos de su eventual caducidad, debe concluirse que *"cuando se tramita un único procedimiento con una pluralidad de implicados, y se acuerda una suspensión que afecta a todos, tanto el inicio del plazo de suspensión, su ampliación y la finalización del mismo opera para todos por igual, al margen de las vicisitudes individuales respecto al cumplimiento del requerimiento acordado."*

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 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.

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.

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.

**OCTAVO.**-Siguiendo con el examen de los motivos de impugnación articulados en la demanda, se opone la nulidad del acuerdo sancionador por vulneración del principio acusatorio determinante de 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 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 A Coruña, 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 aquí recurrente 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"*.

**NOVENO.**-En cuanto a la cuestión de fondo planteada en el presente procedimiento, el objeto de debate implica analizar si la actuación del Ilustre Colegio de Abogados de A Coruña constituye una recomendación colectiva de precios.

Recordemos que la actuación del referido colegio que la CNMC ha calificado como práctica prohibida en el artículo 1 de la LDC consiste en la elaboración, difusión y publicación del Baremo de Honorarios de los Colegios de Abogados de Galicia, aprobado por el Consejo Gallego de la Abogacía (folio 4702).

Frente a ello, aduce la Corporación recurrente que no elaboró ni publicó ni difundió un baremo de honorarios en los términos que indica la Resolución.

Así las cosas, con carácter previo debemos examinar si el Baremo de Honorarios de los Colegios de Abogados de Galicia de septiembre de 2001, eran efectivamente meros criterios orientadores a los efectos de tasaciones de costas y jura de cuentas, amparados por la Disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, o si, por el contrario, constituían baremos de precios prohibidos por el artículo 14 de la citada Ley.

Pues bien, la Sala ha comprobado que el documento asigna a cada una de las actuaciones que describe una cuantía fijada en euros, por ejemplo, una consulta breve, personal o telefónica que no exceda de media hora, 50 euros (folio 3920), la asistencia al acto de conciliación sin acuerdo, 60 euros (folio 3925), etc y en algunos casos, unos porcentajes sobre la escala tipo que se anexa al final (folio 3989).

El baremo regula para cada orden jurisdiccional una serie de porcentajes en función de la actuación que remiten a la escala, o unas cantidades fijas (folios 3920, 3925, 3953, 3963, 3970, 3983, 3986 y 3987).

Finalmente, los baremos incorporan la tabla con las escalas (folio 3989)

Atendiendo a lo expuesto, hemos de concluir que se trataba de baremos de precios no amparados por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Colegios profesionales y, por tanto, prohibidos por el artículo 14 de la misma disposición legal, a cuyo tenor: *"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"*.

**DÉCIMO.**-Llegados a este punto, debemos reiterar que el Colegio de Abogados de A Coruña ha sido sancionado por una infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia consistente en recomendaciones de precios mediante la elaboración, publicación y difusión de baremos de honorarios.

Ahora bien, conviene destacar que el Colegio aquí recurrente no elaboró dichas normas orientadoras, correspondiendo su autoría al Consejo gallego de la Abogacía y que el Colegio de Abogados de A Coruña no ha sido sancionado por aplicar las citas Normas.

Por tanto, la conducta infractora queda circunscrita a la publicación y difusión del Baremo de Honorarios de los Colegios de Abogados de Galicia de septiembre de 2001 por parte del Colegio de Abogados de A Coruña.

A juicio de la Sala, no ha quedado probado que el colegio publicara o difundiera el citado baremo.

La resolución recurrida, tras reconocer que el ICACOR aportó dos circulares (nº 10/2006 y nº 13/2015), publicadas en su web (folios 5560 y 8574 a 8590), en las que anunciaba los acuerdos de la Junta de Gobierno en relación con la derogación del Baremo de Honorarios de los Colegios de Abogados de Galicia, de septiembre de 2001. Añadió que los dictámenes sobre honorarios a requerimiento judicial se basarán en el análisis del caso concreto (folios 4812 a 4835).

Opone, sin embargo, que el ICACOR se remite en sus dictámenes al Baremo de Honorarios de los Colegios de Abogados de Galicia, de septiembre de 2001 (folios 4854, 4860, 4866, 4872 y 4877; párrafos 277 a 279 del PCH). La DC encontró los citados baremos de 2001 a través del siguiente enlace de internet, incorporándolos al expediente el 21 de julio de 2016: [http://www.icavigo.es/documentos/Barem\\_o.pdf](http://www.icavigo.es/documentos/Barem_o.pdf) <[www.icavigo.es/documentos/Baremo.pdf](http://www.icavigo.es/documentos/Baremo.pdf)>.

Ahora bien, examinados los dictámenes, se observa en ellos que el ICACOR analiza el caso concreto teniendo en cuenta, el trabajo efectivamente realizado, la complejidad y cuantía del asunto, el tipo de procedimiento y el resultado o beneficio obtenido. A partir de ahí, verifica que el Letrado minutante utiliza voluntariamente para calcular su minuta el Baremo de honorarios de los Colegios de Abogados de Galicia de septiembre de 2001 y con esa base el ICACOR emite su dictamen.

Por lo tanto, el ICACOR no publica ni difunde el Baremo, sino que al emitir el dictamen requerido tiene en cuenta que el Letrado minutante lo ha aplicado y el Colegio confronta su aplicación con los criterios antes expuestos. Es más, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de julio de 2025, rec. 5246/2022 dice que *"la mera emisión de un dictamen sobre honorarios tampoco puede fundamentar la competencia de la CNMC, al no ser una recomendación colectiva de precios"*.

"

Por lo demás, cuando la resolución recurrida en su página 25 indica que "Consta en el expediente copia de 8 impresiones de pantalla de 7 de octubre de 2016 que documentan el contenido de la página web de Jurisoft (folios 8168 a 8175) que incluye el listado de los criterios orientadores a los efectos de tasaciones de costas del ICAV, ICASCT, ICAS, ICAR, Consejo Vasco de la Abogacía, Consejo de Abogados de CLM y del Consejo Regional de la Abogacía en Castilla y León," como vemos no menciona al ICACOR.

Finalmente, a los folios 7423, 7424 y 7425 figura una relación de colegios de abogados que han difundido criterios de honorarios. En el caso del Colegio de A Coruña se dice que "Con A Coruña no se tiene contacto, solamente en el 2013 repartieron la circular ofreciendo el libro"

El libro se llama "la tasación de costas fácil, guía de criterios orientadores, facturación y fiscalidad para abogados". Figura un correo de 19 de julio de 2013, del Secretario Técnico del ICACOR a Lextools Informacion

en el que le indica "lo vamos a circular. saludos" y se publican a través de la web [icavigo.es/documentos/baremo.pdf](http://icavigo.es/documentos/baremo.pdf).

Ahora bien, el informe emitido por HERRAMIENTAS JURÍDICAS, S.L. (folios 7402 y ss. del expediente administrativo) no corrobora la conclusión que alcanza la resolución recurrida en relación con el Colegio de Abogados aquí recurrente.

En dicho informe se admite que los Colegios enviaban los criterios orientadores en los primeros años 2001 al 2004 tanto a Herramientas Jurídicas como a sus colegiados. Que esta información está basada en un mapa del año 2004 aproximadamente que estaba en un enlace de página web obsoleta de todas las que tiene. Que los Colegios le dieron explícita o implícitamente su aprobación al ayudarles a repartir CD's personalizados de sus honorarios. Que si se revisa el año del copyright se aprecia que es anterior al año en el que se aprobó la Ley Ómnibus y se basan en criterios del 2001 al 2004. Que, además en la cara posterior de los CD's se encuentra la fecha de duplicado, siempre anterior al 2004. Que a partir de este año no nos facilitaron más información, a excepción de algún caso aislado, expuesto en el punto IV.

En relación con la guía publicada en su web "tasación de costas fácil. Guía de Criterios Orientadores. Facturación y fiscalidad", publicada en 2013, Herramientas Jurídicas SL precisa que respecto de la afirmación *"contiene una relación de los criterios orientadores vigentes en los 83 Colegios de Abogados"* que no es cierto ya que contiene un estudio comparativo entre distintos criterios orientadores de distintos años del mismo colegio, que es un estudio interno, elaborado a lo largo de 15 años, por la empresa ya que tiene un fondo propio de información acumulado a través de los años, y cuya principal fuente es internet y los temas monográficos página de la 1 a la 27 y de la 111 a la 129 han sido elaborados por abogados y fiscalistas expertos en la materia. Que, por lo anteriormente dicho, no ha participado ningún colegio en la confección de este libro y que tanto el nombre del libro, como su fondo, están orientados precisamente a resolver dudas sobre la tasación de costas, tras la entrada en vigor de la Ley ómnibus.

Por lo demás, el informe emitido por Thomson Reuters (Aranzadi) señala que los Colegios de Abogados no les envían ni facilitan los criterios que aprueban. Que se realiza una labor de búsqueda de esta información que se ha encontrado disponible en internet. Que algunos Colegios de Abogados resuelven consultas sobre la interpretación de estos criterios y su vigencia. Que no tienen firmado ningún convenio relacionado con la herramienta web con ninguno de los 9 Colegios de Abogados incoados y que las únicas comunicaciones mantenidas con estos colegios han sido con el Colegio de Abogados de la Rioja y con el Colegio de Abogados de Valencia.

A la vista de lo expuesto, entendemos que la prueba a la que se refiere la resolución recurrida no acredita que el ICACOR hubiera publicado ni difundido el documento de honorarios elaborado por el Consejo de la Abogacía Gallega porque la prueba se limita a que la Dirección de Competencia encontró los citados baremos de 2001 a través del enlace de internet, <http://www.icavigo.es/documentos/baremo.pdf> incorporándolos al expediente el 21 de julio de 2016, es decir, incoado el expediente y en el curso de la investigación pero sin explicar la relación entre el Colegio de abogados de Vigo y el de A Coruña.

Es decir, la resolución deduce la difusión por la actora, tras comprobar que el ICACOR en sus dictámenes valora, como hemos expuesto, el baremo que aplica el Letrado minutante pero eso no significa que haya difundido el baremo elaborado por el Consejo de la Abogacía Gallega y tampoco se acredita que el citado enlace se remita desde el ICACOR.

Respecto del libro "la tasación de costas fácil, guía de criterios orientadores, facturación y fiscalidad para abogados" de Lexxtools Herramientas Jurídicas, esta empresa ha reconocido que "con A Coruña no se tiene contacto" (folio 7.424 del expediente) por lo que no puede afirmarse que la difusión del baremo se haya realizado por el ICACOR lo que convierte en irrelevante el correo de 19 de julio de 2013, del Secretario Técnico del ICACOR a Lexxtools Información en el que en relación con el libro le indica "lo vamos a circular. saludos".

No encontramos ninguna vinculación entre el ICACOR y el baremo elaborado por el Consejo de la Abogacía Gallega que es difundido por el Colegio de Abogados de Vigo.

Procede, en consecuencia, la estimación del presente recurso y la anulación de la resolución recurrida en lo que afecta al Colegio de Abogados de A Coruña, sin necesidad de analizar los restantes motivos del recurso.

**DÉCIMOPRIMERO.**-Dada la estimación del recurso procede imponer las costas, de conformidad con el art. 139.1 a la Administración demandada.

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

**FALLAMOS**



1.- ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo promovido por el Procurador de los Tribunales D<sup>a</sup>. Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y en representación del **Ilustre Colegio de Abogados de A Coruña**, contra la Resolución dictada por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 8 de marzo de 2018, en el expediente sancionador nº S/DC/0587/16, *Costas Bankia*, por la que se le impuso una sanción de multa de 65.000 euros por la comisión de una infracción consistente en recomendaciones de precios mediante la elaboración, publicación y difusión de baremos de honorarios, resolución que anulamos por ser contraria a derecho.

2- Imponer las costas a la Administración demandada.

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 .