

Trabajo Fin de Grado

RECOMENDACIÓN DE HONORARIOS POR PARTE DE
LOS COLEGIOS DE ABOGADOS COMO CONDUCTA
ANTICOMPETITIVA:

Acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de
Aragón: Expte. N° 1/2018/COM. Asunto Colegio de
Abogados de Zaragoza.

Autora

Andrea Herrero Mora

Director

Ángel Luis Monge Gil

Facultad de Derecho
2021

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL CASO PLANTEADO: ACUERDO DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN: EXPTE. Nº 1/2018/COM. ASUNTO COLEGIO DE ABOGADOS DE ZARAGOZA	7
1. Resumen de los hechos principales	7
2. Los Colegios Profesionales	13
A. Sobre los colegios profesionales	13
B. Sobre su sometimiento al derecho de la competencia: actuación como agente económico en el mercado o actuación en el ámbito de su función publica..	15
3. Normativa reguladora	18
A. Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia	18
a) Recomendación colectiva: «infracción por objeto»	18
b) Sanciones: artículo sesenta y tres	19
B. Evolución y reforma de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales	20
a) Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios)	21
4. Conducta objeto de análisis: Recomendación colectiva de precios	23
A. De la delimitación entre los conceptos «criterios» y «baremos» ...	23
B. De la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales: Sobre la tasación de costas y de Jura de Cuentas	25
C. Sobre la publicación y difusión de los Criterios de Honorarios	27
5. Efectos de la infracción	28
A. Implicaciones negativas de la fijación de honorarios: Sobre la libertad de fijación de precios	28
6. Procedimiento - Mecanismo de Derecho de la Competencia	30
A. Del procedimiento sancionador en si mismo	30

B. De las competencias de la CNMC y las autoridades autonómicas en la aplicación del Derecho de la Competencia	32
C. Del procedimiento seguido en el Asunto Colegio de Abogados de Zaragoza, Expte. N° 1/2018/COM	33
7. Sanción a imponer	34
8. Resolución del recurso contencioso administrativo interpuesto por el REICAZ frente al Acuerdo del TDCA Expte. N° 1/2018/COM	37
3. CONCLUSIONES	39
4. BIBLIOGRAFÍA	41
5. ANEXOS	47

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

CCAA: Comunidades Autónomas

CNC: Comisión Nacional de la Competencia

CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

DA 4º: Disposición Adicional Cuarta

DGE: Dirección General de Economía

DI: Dirección de Investigación de la CNC

ICAM: Ilustre Colegio de Abogados de Madrid

LCP: Ley sobre Colegios Profesionales

LDC: Ley de Defensa de la Competencia

LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil

LRJPAC: Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

RD: Real Decreto

REICAZ: Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

RLDC: Reglamento de Defensa de la Competencia

SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional

SCR: Servicio de Competencia y Regulación

SDC: Servicio de Defensa de la Competencia

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TDCA: Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón

TS: Tribunal Supremo

UE: Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo de Fin de Grado, realizado en el último curso de la formación del Grado en Derecho, consiste básicamente en un análisis de la conducta realizada por el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, consistente la misma en una recomendación colectiva de precios materializada a través de la elaboración y publicación del documento Criterios 2011, práctica que constituye una infracción tipificada en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia

Motivos de la elección

La rama jurídica que mas interés ha despertado en mi a lo largo de la formación del Grado de Derecho ha sido la de Derecho Mercantil, es por ello que no tuve duda en elegir esta como primera opción para ubicar mi TFG. A partir de ahí, el tutor que se me asignó, Angel Luis Monge, especialista en Derecho de la Competencia y actual Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, me ofreció varias propuestas de temas que podían ser interesantes para tratar en el trabajo.

De entre las propuestas ofrecidas, tras hacer una revisión de las mismas, la que más interesante me resulto fue la que tomaba como base el Acuerdo del TDCA: Expte. Nº 1/2018/COM, de 2 de Diciembre de 2019.

En tanto que la recomendación de honorarios por parte de los Colegios de Abogados es un tema actual sobre el que todavía no se ha tratado mucho, y en tanto han sido diversos Colegios de Abogados en España los sancionados por la mencionada conducta anti competitiva, me pareció interesante este tema para hacer un estudio y análisis detallado del mismo.

El trabajo ha sido realizado a la par que la asignatura de Derecho de la Competencia, la cual forma parte del plan de estudios ofrecido en el Grado de Derecho de la Universidad de Zaragoza, lo que me ha permitido profundizar en este ámbito del Derecho, y despertar en mi un especial interés por el mismo.

Es por todo ello que, de mutuo acuerdo con mi tutor, el acuerdo del TDCA de referencia, sobre recomendación de honorarios por parte del Colegio de Abogados de

Zaragoza (REICAZ) ha sido elegido como materia objeto del presente Trabajo de Fin de Grado.

Método empleado

El presente TFG es el resultado de un trabajo de síntesis en el que se ha tratado de aportar los conocimientos y competencias recibidos durante la formación académica del Grado de Derecho que imparte la Universidad de Zaragoza.

El método empleado para su realización ha sido el de análisis y comparativa. El punto de partida ha sido el Expte. Nº 1/2018/COM, de 2 de Diciembre de 2019, a partir de ahí se ha hecho un análisis de cada uno de los aspectos tratados en el mencionado acuerdo, acudiendo para ello a revistas, jurisprudencia, doctrina, páginas webs, legislación, trabajos, comunicaciones, entre otros.

A la par que se realizaba este análisis y estudio, se ha comparado cada uno de los aspectos tratados en el Acuerdo del TDCA con otras resoluciones, principalmente de la Comisión Nacional del Mercado de Competencia, en las que han sido sancionados otros Colegios de Abogados por la misma conducta.

Todo ello me ha permitido llegar a unas conclusiones sobre los criterios que han de seguirse para entender cuando la actuación consistente en una recomendación colectiva de precios se constituye como una infracción tipificada en el art. 1 de la LDC, y por consiguiente puede ser sancionada.

Se han abordado diferentes situaciones jurídicas que afectan a la competencia entre los agentes económicos del mercado, siendo estas tratadas desde diversas ópticas, utilizando para ello múltiples referencias bibliográficas. Me he situado principalmente en las disciplinas de Derecho Mercantil en general, y Derecho de Defensa de la Competencia en particular, aunque también he recurrido a las ramas de Derecho Civil y de Derecho Administrativo.

Con el fin de hacer un estudio y análisis organizado, la estructura del presente trabajo ha quedado dividida en seis categorías: 1. La naturaleza de los Colegios Profesionales y su sometimiento a la normativa de defensa de la competencia, 2. La

normativa reguladora que resulta aplicable al presente caso, 3. La conducta infractora, consistente la misma en una recomendación colectiva de precios, 4. El efecto que tiene la infracción en el mercado, 5. El procedimiento sancionador aplicable para llegar a la imposición de la sanción, y 6. Los criterios determinantes para fijar el importe de la multa.

2. EL CASO PLANTEADO: ACUERDO DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN: EXPTE. N° 1/2018/COM. ASUNTO COLEGIO DE ABOGADOS DE ZARAGOZA

2.1. - Resumen de los hechos principales

En dicho acuerdo, la conducta objeto de estudio, realizada por el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza -de ahora en adelante REICAZ-, consiste en la recomendación colectiva de precios materializada a través de la elaboración y difusión del documento Criterios 2011.

Con el fin de hacer un análisis organizado sobre el Acuerdo del TDCA, se procede a la división del mismo en cuatro partes. Primero se hace una breve mención a los antecedentes de hecho, segundo se procede a describir las actuaciones que realiza el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza (REICAZ), en tercer lugar se analiza la valoración que de tales actuaciones hace el TDCA, y en cuarto y último lugar se tratan los efectos de la infracción junto con la sanción finalmente impuesta.

Como se ha señalado, primero de todo mencionar los antecedentes de hecho más relevantes, los cuales permiten entender el procedimiento sancionador en materia de Derecho de la competencia:

El 6 de marzo de 2018, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia -de ahora en adelante CNMC-, hace remisión al Servicio de Competencia y Regulación -de ahora en adelante SCR- de la denuncia de diversas conductas que ha llevado a cabo el REICAZ, las cuales podrían situarse en el ámbito del artículo primero de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC)

Con la denuncia a su disposición, el SCR comienza unas diligencias con el fin de valorar si las conductas realizadas por el REICAZ, consistentes en la aprobación y consiguiente publicación de unos criterios orientativos para establecer las costas judiciales, efectivamente dan lugar a una infracción tipificada en el artículo primero de la LDC

El 10 de julio de 2018, la Dirección General de Economía da comienzo a un procedimiento sancionador contra el REICAZ por las conductas recién descritas.¹ Y, el 19 de diciembre de ese mismo año, se adopta pliego por las conductas llevadas a cabo por el REICAZ, imputándosele a este por la comisión de la infracción tipificada en el artículo primero de la LDC.

Tras ello, el REICAZ solicita la práctica de varias pruebas, de las cuales únicamente una fue admitida: un informe elaborado por una empresa especializada sobre la publicidad del documento Criterios 2011.

El 12 de junio de 2019, la Dirección General de Economía propone² al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón que califique como realizada la comisión de una infracción muy grave, tipificada en el artículo primero de la LDC, para la que propone a su vez una sanción por importe de 21.706'59€. Un mes después, el 5 de julio de 2019, el REICAZ presenta alegaciones a tal propuesta.

Por tanto, el REICAZ queda enjuiciado por la comisión de una infracción tipificada en el artículo primero de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), calificada la misma como infracción muy grave, conforme al artículo 62.4 de dicha ley.

En 2011 el REICAZ aprueba el documento Criterios 2011, el cual modifica el hasta el momento vigente, denominado Criterios Orientativos en materia de Honorarios

¹ *Mencionar que en este intervalo de tiempo el denunciante, Cerámicas y Construcciones Roca S.L, decide desistir de la denuncia. No obstante a ello, se decide continuar con el procedimiento de oficio. (Antecedente de hecho quinto, Acuerdo del TDCA. Expte. N° 1/2018/COM)*

² *Art. 50.4 de la LDC: « Practicados los actos de instrucción necesarios, la Dirección de Investigación formulará propuesta de resolución que será notificada a los interesados para que, en el plazo de quince días, formulen las alegaciones que tengan por convenientes»*

(documento Criterios 2001), consecuencia ello de la entrada en vigor de Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios).

No obstante a tal sustitución de documentos, los nuevos denominados Criterios 2011³ mantienen los vicios de legalidad que existían en el anterior documento Criterios 2001, vicios que son los que precisamente motivaron la sustitución, la cual únicamente implica una actualización en lo que se refiere a las cuantías de los baremos.

Además, el documento Criterios 2011 se hace público a través de la página web del REICAZ, resultando accesible para toda clase de público, sea colegiado o no⁴.

Es por todo ello, que el Servicio de Competencia y Regulación de la Dirección General de Economía del Gobierno de Aragón, y el Tribunal de Competencia de Aragón, consideran que el REICAZ ha incurrido en una conducta colusoria prohibida en el artículo primero de la LDC, consistente la misma en una recomendación colectiva de precios, que se materializa a través de la elaboración y difusión del documento Criterios 2011.

Descritas las actuaciones que ha llevado a cabo el REICAZ, se procede a analizar la valoración que sobre tales actuaciones realiza el TDCA, con el fin de entrar en mayor detalle sobre las mismas.

³ Véase la Circular 39/2009, de 30 de diciembre. Adaptación de los criterios orientativos de honorarios al actual marco legal. En ella se establece que tales «criterios» regirán para el caso de que exista discrepancia en el precio que propone el profesional y el que esta dispuesto a pagar el cliente.

⁴ Véase la Circular 39/2009, de 30 de diciembre. Adaptación de los criterios orientativos de honorarios al actual marco legal. En ella se puede encontrar el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno del REICAZ para publicar en su página web estos «criterios» para su conocimiento público

Tal y como marca el procedimiento sancionador en materia de de competencia⁵, ha de quedar definido el mercado relevante⁶, distinguiendo en este aspecto entre:

- El mercado de producto; que para el presente caso se refiere a los servicios profesionales de abogacía que son prestados por los letrados, y que exige en todo la libre fijación de honorarios en función de la oferta y demanda existente.
- El mercado geográfico; que se refiere a la zona en la que se desarrollan las actividades y las prestaciones de servicios por parte de las empresas afectadas, y que en relación con el REICAZ se refiere a la provincia de Zaragoza.

Una vez queda definido el mercado relevante, tal y como se analizara posteriormente, el artículo 14 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP)⁷, prohíbe expresamente el establecimiento de baremos orientativos u otra recomendación sobre honorarios profesionales, con la única excepción prevista en la Disposición Adicional cuarta de la misma ley, para cuando la conducta descrita se haga a los exclusivos efectos de la tasación de costas y jura de cuentas. Muy importante tener en cuenta además, que para poder enmarcarse en el amparo normativo de la DA 4ª de la LCP es preciso que se elaboren criterios y no baremos, entendiendo por estos últimos tarifas fijas de precios.⁸

⁵ Art. 25 de Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero: «2. La denuncia dirigida a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia deberá contener, como mínimo, la siguiente información pudiendo el denunciante aportar los datos e información adicionales recogidos en el anexo I del presente Reglamento: [...] c) Hechos de los que se deriva la existencia de una infracción y pruebas, en su caso, de los mismos, así como definición y estructura del mercado relevante»

⁶ Véase STJUE núm.T-111/08, de 24 de mayo de 2012, en la cual resulta preciso definir el mercado de referencia con el fin de determinar si el acuerdo, decisión o práctica concertada puede afectar al comercio entre Estados Miembros, y si tiene como objeto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del comercio común. Conclusión la cual se puede trasladar en el ámbito del territorio español para delimitar cuando una conducta produce efectos en el territorio exclusivo de una Comunidad Autónoma, y por consiguiente puede entrar a conocer el Tribunal de Competencia Autonómico de la misma.

⁷ Art. 14 de la LCP: «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»

⁸ Dios, Estela (Navarro abogados y consultores): se basa en la Resolución de la CNMC Expte. S/DC/0587/16, de 8 de marzo de 2018, para remarcar que la LCP en su DA 4ª permite únicamente la elaboración de criterios orientativos, que en ningún caso baremos. De forma que lo que tienen permitido los Colegios Profesionales es informar de forma casuística de las minutas, atendiendo a criterios tales como la complejidad del asunto, la extensión de los criterios presentados o su cuantía, y ello para los exclusivos efectos de la tasación de costas y jura de cuentas.

Analizando el documento Criterios 2011, se aprecia con claridad que lo que en el mismo se incluye es un listado de tarifas, y por tanto entra dentro del concepto de baremo y no de «criterio», de lo que resulta su carencia de respaldo normativo. Es decir, el documento Criterios 2011 no puede ampararse en la DA 4ª de la LCP, en tanto que lo que este documento contiene es una fijación de tarifas en vez de unos criterios uniformes para fijar dichas tarifas.

Además, el REICAZ incurre en infracción tipificada en el artículo 1 de la LDC, en tanto en cuanto el documento Criterios 2011, en el que se contiene una relación de precios en función del servicio prestado, se hace público a través de la página web del REICAZ, siendo accesible no solo para los profesionales de la abogacía sino para todo aquel que quisiera acceder a tal documento. De dicha publicidad queda constancia, además de por diversidad diligencias e informes técnicas que lo acreditan⁹, por la propia voluntad del REICAZ manifestada en la Circular 39/2009, de 30 de diciembre, la cual informa de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno.

No solo ello, sino que además de que el documento Criterios 2011 fue publicado a través de la página web del REICAZ, también fue distribuido entre todos sus colegiados.¹⁰

Por todo lo expuesto, el TDCA considera que el documento Criterios 2011 tiene la calificación de baremo y no de «criterio», y que existe constancia de que se ha hecho pública esa relación de precios, tanto a través de la página web del REICAZ como a través de una distribución personal a todos sus colegiados, y que además existe la posibilidad de acudir a estos mal llamados «criterios» para cuando se plantee una discrepancia entre el precio propuesto por el profesional y aquel que el cliente está dispuesto a pagar.

Por último, en esta cuarta parte van a ser tratados los efectos de la infracción con el fin de determinar a su vez la sanción a imponer.

⁹ Véase la Diligencia, de 11 de mayo, de la Jefa de Servicio de Competencia y Regulación

¹⁰ Véase la Memoria del REICAZ de 2011, pag. 10

En tanto que el documento Criterios 2011 versa sobre unos baremos, es decir, sobre unas tarifas de precios fijos, ello excluye la libre fijación de precios, lo que a su vez influye negativamente en el mercado por quedar limitada la tensión entre oferta y demanda, que resulta tan necesaria en el mercado para permitir una mayor calidad del servicio prestado.

La infracción tipificada en el artículo primero de la LDC se constituye como una infracción por objeto, lo que quiere decir que no es preciso la producción de efectos negativos en el mercado para que la conducta sea calificada como anticompetitiva, sino que por el contrario resulta suficiente que dicha actuación tenga la capacidad de causarlos.

La elaboración y difusión de los Criterios 2011 por parte del REICAZ constituye una infracción del artículo 1 de la LDC, en la medida en que dicha actuación tiene capacidad para falsear la libre competencia en el mercado de servicios profesionales de la abogacía, sin que resulte ser necesario el efectivo resultado de falseamiento de la libre competencia.

Por consiguiente, la fijación de precios constituye una infracción por objeto¹¹, lo que implica que la mencionada conducta perjudica por si misma el funcionamiento del mercado en tanto que trae como consecuencia la homogeneización de los precios, esto es, produce un comportamiento uniforme de los profesionales, el cual resulta contrario al principio de libre competencia.

En lo que respecta a la sanción a imponer, las conductas colusorias tipificadas en el artículo 1 de la LDC han de ser consideradas como infracciones muy graves, de conformidad con el artículo 62.4 a) de la mencionada ley¹². Y siguiendo dicha

¹¹ Véase la STJUE asunto C-8/08 de 4 de junio de 2009, en la que define que una infracción será por objeto en tanto que por su propia naturaleza esta vulnera el buen funcionamiento de la libre competencia, siendo un ejemplo los acuerdos de fijación de precios; así como también señala que en estas infracciones por objeto no será preciso examinar los efectos de la misma, siendo suficiente que el acuerdo o decisión tenga por objeto una práctica restrictiva.

¹² Dicho precepto ha sido modificado por RDL 7/2021 de 27 de abril de 2021. Art. 62.4 de la LDC: «a) El desarrollo de conductas tipificadas en el artículo 1 de esta ley y en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.»

calificación, el artículo 63.1 LDC prevé para tales infracciones la sanción de una multa consistente en hasta el 10% del volumen de negocios de la empresa infractora.

Otros factores que han de tenerse en cuenta para determinar la sanción a imponer, son por ejemplo la extensión en el tiempo en que ha tenido lugar la infracción. En el presente caso, contando desde el momento en que se elabora y difunde el documento Criterios 2011, la duración de la infracción se prolonga durante 78 meses (seis años y medio).

Además de la extensión temporal, ha de ser considerada la extensión geográfica, la que para el presente caso se refiere al ámbito provincial de Zaragoza.

Mencionar por último que, el REICAZ, quien ya efectuó en su momento alegaciones a la propuesta de resolución las cuales no fueron estimadas por el TDCA, interpone posteriormente recurso contra el presente acuerdo del TDCA Expte. N1º 1/2018/COM, el cual se encuentra pendiente de resolver.

2. 2 - Los Colegios Profesionales

2.2. A - Sobre los colegios profesionales

Su reconocimiento constitucional deriva del artículo 36 de la Constitución española¹³, precepto en el cual se exige que toda regulación profesional ha de quedar sujeta a reserva de Ley, garantizando así que los colegios tengan una estructura interna y funcionamiento democráticos. Es decir, la Constitución Española consagra una reserva de Ley referida al régimen jurídico y al ejercicio de las profesiones colegiadas, y es esto lo que precisamente les diferencia a los Colegios de las Asociaciones.

A partir de ahí, se elabora la Ley Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP). En ella se les concede a los Colegios Profesionales la

¹³ Art 36. CE: «La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los colegios deberán ser democráticos»

configuración jurídica de Corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines¹⁴.

Sobre su naturaleza jurídica se ha discutido en la doctrina¹⁵, en tanto que el Derecho vigente les da la condición de corporaciones públicas sectoriales, y por consiguiente de auténticas Administraciones públicas. No obstante, aunque sus principales fines tienen un carácter eminentemente público, no ha de olvidarse que también se les reconocen otros fines que presentan un carácter privado, por lo que puede afirmarse que la naturaleza de estas Corporaciones de Derecho público es ciertamente dual¹⁶.

Siguiendo la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional, los Colegios Profesionales son definidos como Corporaciones de Derecho público, en tanto que sus principales funciones tienen carácter público, formando así parte de la Administración institucional¹⁷. Si bien, sin olvidar que además de estas se les reconocen otras funciones privadas, en tanto que defienden intereses privados. Por tanto, quedan sujetos a Derecho administrativo en lo que se refiere al ejercicio de funciones públicas, y sujetos a Derecho privado en el resto de su actuación.

Por todo lo expuesto, los Colegios Profesionales son Entidades de Derecho público que cuentan con funciones mixtas, tanto de carácter público como de carácter privado, y se someten de forma respectiva a derecho público o a derecho privado, dependiendo de la naturaleza de la función o actividad que realizan.

¹⁴ *Art.1 LCP: «Los Colegios Profesionales son Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines»*

¹⁵ *Álvarez Arroyo, F (2007): en la doctrina se plantean dudas sobre la naturaleza de los Colegios Profesionales, dada la duplicidad de funciones que estos realizan -tienen carácter privado en tanto son una organización profesional que representa intereses colectivos, y es innegable el carácter público de las funciones que realizan, en tanto son actividades que corresponderían al Estado y son garantes del buen ejercicio de la profesión-. Sin embargo, esta duplicidad no afecta a la naturaleza pública de los Colegios, pues los fines que justifican su creación son exclusivamente los públicos; y en el ámbito de lo organizativo no hay cabida para híbridos.*

¹⁶ *Alcaraz Sánchez-Cañaverall, J.L (2017), pp. 185-202*

¹⁷ *STC 11/1989, de 11 de mayo de 1989 (fundamento jurídico quinto)*

2.2.B - Sobre su sometimiento al derecho de la competencia: actuación como agente económico en el mercado o actuación en el ámbito de su función pública

Los Colegios Profesionales están compuestos por profesionales que han de competir en el mercado a través del ofrecimiento de sus servicios, por ellos sus actuaciones han de quedar sujetas de forma indudable al derecho de la competencia.¹⁸

Tal y como recoge el artículo 2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP), el ejercicio de las profesiones tituladas ha de realizarse en un régimen de libre competencia, por ello quedan sometidos a la normativa de defensa de la competencia. Y de forma específica, en lo que a la recomendación de precios se refiere, el apartado cuarto del mencionado artículo dos señala «*Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia*»

El Tribunal Supremo remarca en su jurisprudencia el pleno sometimiento de las Administraciones Públicas a la legislación de competencia cuando estas operen como agentes económicos en el mercado¹⁹, lo que por consiguiente implica que los Colegios profesionales, en tanto actúen como operadores económicos, entran dentro del concepto de empresa enmarcado en la DA 4º de la LDC, quedan igualmente sometidos a dicha legislación.

Sobre esta cuestión, se hace referencia en el Acuerdo del TDCA Expte. N° 1/2018/COM, en el fundamento jurídico cuarto apartado segundo, concluyendo que la conducta que realiza el REICAZ se lleva a cabo en su calidad de operador económico

¹⁸ Art. 2.1 LCP: «*El ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal*»

¹⁹ Véase la STS 9449/2004, de 19 de junio de 2007, en la que se establece que las Administraciones Públicas quedan sometidas a la legislación de competencia de forma plena, lo que de forma implícita también lleva a que queden sometidas al órgano regulador.

que interviene en el mercado, y no en virtud de las funciones de *imperium* que tiene atribuidas.²⁰

Es preciso entender que existe un deslinde entre las cuestiones de derecho administrativo general y las de derecho de la competencia, de forma que se ha de analizar si las actuaciones que realizan los Colegios profesionales se enmarcan en el ejercicio de funciones públicas o en su función de agentes económicos que intervienen en el mercado²¹. Ello se debe a que, para el caso en el que la actuación que realice el Colegio Profesional sea en su calidad de operador económico, el TCDA podrá sancionarle de forma directa, sin que sea preciso la impugnación de la referida conducta.

La LDC reconoce de forma expresa que los órganos de defensa de la competencia cuentan con legitimación procesal para imputar todos aquellos actos o disposiciones que puedan constituirse como un obstáculo para mantener la competencia en los mercados.

Esta legitimación procesal que presentan los órganos de defensa de la competencia se constituye además de como un derecho como una carga, es decir, existe una cierta carga de imputar los actos y disposiciones de las Administraciones Públicas, que en todo caso cesa cuando la actuación de la administración pública se produce en su calidad de operador económico que interviene en el mercado y presta servicios dentro de un ámbito en el que concurre con otros agentes, pues en esta situación los órganos de defensa de la competencia pueden practicar sus funciones de control sin que sea necesario la impugnación de las actuaciones de las Administraciones Públicas.

²⁰ *Gúzman Zapater, C (2012): Señala que es errónea la tesis por la las actuaciones realizadas por el Colegio Profesional en el uso de ius imperii son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que las realizadas como operador económico han de ser objeto del procedimiento previsto en la LDC. Justificado ello en que, ya no existe duda alguna de que los acuerdos adoptados por el Colegio en su condición de operador económico han de ser objeto de aplicación de la LDC, y que los Colegios se someten plenamente a la LDC, con independencia del carácter público o privado de las funciones que estos ejerzan.*

²¹ *Véase la STS 5837/2005, de 4 de noviembre de 2008, (fundamento jurídico cuarto), en la que se dice que los Colegios Profesionales quedan sometidas a la legislación de defensa de la competencia únicamente para cuando actúan en el ámbito del derecho privado, y no cuando ejercen competencias públicas. No obstante, la jurisprudencia no es unánime en este sentido, y por ejemplo en la STS 1361/2017, de 27 de julio de 2017, se señala que la tesis inicialmente expuesta es errónea, definiendo que un Colegio Profesional aunque actué en el ejercicio de funciones públicas ello no le exime de su sometimiento a la legislación de defensa de la competencia.*

Para entender cuando un Colegio Profesional esta actuando como un agente económico que interviene en el mercado, se ha de acudir a la ya mencionada anteriormente DA 4º de la LDC, en la que se define el concepto de empresa, entrando dentro de dicho concepto “*cualquier persona o entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación*”.²²

No obstante, no hay que olvidar que la Administración queda sometida con carácter general a las prohibiciones establecidas en la Ley de Defensa de la Competencia²³ en tanto sus actuaciones no gocen de respaldo o cobertura establecido de forma explícita por otra norma del mismo rango.

En conclusión, la conducta consistente en la recomendación colectiva de precios, que es la que interesa para el análisis del Acuerdo del TDCA Expte. N° 1/2018/COM, se trata de una conducta que realiza el RECAIZ en su condición de operador económico que interviene en el mercado, y por consiguiente ello implica que tal actuación puede ser sancionada de forma directa por los órganos de defensa de la competencia, sin que sea precisa su impugnación previa.

Remarco por tanto, que las Administraciones Públicas -entre las que se incluyen a los Colegios Profesionales- en tanto actúen como operadores económicos, quedan plenamente sometidas a la normativa de defensa de la competencia, por entrar dentro del concepto de empresa que define la LDC en su DA 4º²⁴. Y, para cuando una Administración Pública actúe en el ejercicio de funciones de carácter público, será

²² Véase la STS 3282/2010, de 14 de junio de 2013, en la que se señala que cuando un Colegio actúa como operador económico, cae de forma plena bajo la autoridad de los órganos de competencia, en tanto en cuanto se constituye como un representante asociativo de unos profesionales: el Colegio Profesional no es sino un agente económico, que actúa bajo su sola autoridad en el mercado, y no resulta dotado de autoridad ni funciones públicas.

²³ Véase la STS 1361/2017, de 27 de Julio de 2017 (fundamento de derecho cuarto), en la que se remarca que los Colegios Profesionales quedan plenamente sometidos a la Ley y al Tribunal de Defensa de la Competencia, con independencia de que las funciones que ejerzan tengan carácter público o privado.

²⁴ Véase la STS 3282/2010, de 14 de Junio de 2013 (fundamento jurídico primero)

preciso que tales actuaciones sean impugnada por los órganos de defensa de la competencia ante la jurisdicción contencioso-administrativa.²⁵

2.3 - Normativa reguladora

2.3.A - Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC)

a) Recomendación colectiva: «infracción por objeto»

Justificado que los Colegios Profesionales quedan sometidos a la normativa de derecho de la competencia, ha de analizarse dicha normativa.

La conducta realizada por el REICAZ consiste en una recomendación colectiva de precios, conducta la cual se puede enmarcar en el artículo 1 de la LDC²⁶.

Dicho artículo, prohíbe expresamente todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia, en todo o parte del mercado nacional. Haciéndose referencia específicamente en la letra a) del apartado primero del mencionado artículo, a la fijación de precios, bien sea esta realizada de forma directa o indirecta, como conducta prohibida.

La infracción tipificada en el artículo 1 de la LDC constituye una infracción por su objeto, es decir, que por su propia naturaleza ya resulta perjudicial para el adecuado funcionamiento de la libre competencia.

La fijación de unas tarifas mínimas provoca la generación de un comportamiento uniforme en los profesionales, el cual resulta en si mismo incompatible con el principio de libre competencia.

²⁵ *Fernández-Bravo Arranz, T (2012), pp 85-89: concluye que las Administraciones Públicas quedan sometidas al derecho de la competencia, siendo posible la imposición de sanciones a las mismas cuando actúen como empresa, esto es a efectos de la LDC, cuando actúen como agente económico que realiza una actividad económica en el mercado, resultando indiferente su naturaleza pública o privada.*

²⁶ *Art. 1.1 de la LDC «Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en: a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio»*

Lo que interesa por tanto es la capacidad de falsear la libre competencia y no tanto la efectiva vulneración de la libre competencia. Es decir, la consecuencia de producir materialmente efectos negativos en la competencia no forma parte del tipo infractor, sino que la conducta en sí misma constituye una infracción en tanto en cuanto es susceptible de producir efectos negativos en la libre competencia²⁷.

En el acuerdo que elabora el TDCA por el que se sanciona al REICAZ por la conducta consistente en la recomendación colectiva de precios, materializada en la elaboración y publicación del documento Criterios 2011, el Tribunal de Competencia Autonómico, cuando responde a las alegaciones que hace el REICAZ, vuelve a dejar constancia de que excedido el límite de la elaboración de criterios permitidos por la DA 4º de la LCP, por la incorporación en el mencionado documento de unos verdaderos baremos, la infracción se entiende cometida desde el momento mismo en que el documento es difundido, con independencia de que efectivamente se produzcan efectos o no en el mercado, pues la recomendación colectiva de precios se constituye como una infracción por objeto, que no por efecto, y no es necesaria la acreditación de un verdadero efecto de la conducta de mercado.²⁸

b) De las sanciones

En el artículo 62 apartado cuarto letra a) de la LDC²⁹, la infracción tipificada en el artículo primero de la misma ley consistente en la realización de conductas colusorias, ha de ser calificada como una infracción muy grave.

²⁷ *Lozano Cutanda, B (2019): concluye en su artículo, basándose en la STS 263/2019, de 28 de enero de 2019, que para cuando estamos ante una «infracción por objeto» no es preciso el análisis de la incidencia que tiene la infracción sobre el mercado, dado que por su propia naturaleza la conducta ya tiene aptitud suficiente para influir en el comportamiento que las empresas tienen en el mercado.*

²⁸ *Véase Acuerdo TDCA Expte. N° 1/2018/COM, de 2 de diciembre de 2019: fundamento jurídico quinto*

²⁹ *Art. 62 de la LDC: «4. Son infracciones muy graves:*

a) El desarrollo de conductas tipificadas en el artículo 1 de esta ley y en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.»

A partir de ahí, el artículo 63 de la LDC³⁰ fija unos criterios para determinar el importe de la multa, que en relación con las infracciones muy graves esta podría llegar a alcanzar hasta un 10 por ciento del volumen de negocios total de la empresa infractora.

2.3.B - Evolución y reforma de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP)

La LCP ha experimentado una evolución desde sus inicios hasta la actualidad, precisamente sobre la posibilidad de elaborar criterios y baremos de honorarios.

El punto de inflexión se da en 1992, cuando el Tribunal de Defensa de la Competencia aprueba su *Informe sobre el Libre Ejercicio de las Profesiones*, siendo este un elemento determinante para las posteriores reformas que se harán desde los años noventa.

Este informe tenía como fin una modificación de la actual LCP de 1974, para lograr así el ejercicio de las profesiones en una economía de libre mercado, en tanto resulta ser muy relevante la libertad de precios en las profesiones colegiadas. Consecuencia del mismo, los Colegios Profesionales quedan sujetos a un régimen de libre competencia, por imperativo legal.³¹

A partir de ahí, como primer paso se aprueba el Real Decreto-ley 5/1996 de 7 de junio, de medidas liberalizadas en materia de suelo y de Colegios Profesionales, el cual introduce ciertas reformas significativas, pero que en todo caso son insuficientes.³²

A pesar de ello, en 1997 con la nueva ley se consiguen algunos avances, a destacar que las profesiones colegiadas quedan sometidas a la libre competencia, que

³⁰ Art. 63 de la LDC: «1. Los órganos competentes podrán imponer a los agentes económicos, empresas, asociaciones, uniones o agrupaciones de aquellas que, deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en la presente Ley las siguientes sanciones: [...] c) Las infracciones muy graves con multa de hasta el 10 por ciento del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa»

³¹ Fernández Farreres, Calvo Sánchez, Méndez García y Pellicer Zamora (2002), pp. 236-257: el informe elaborado por la TDC en 1992 supone un nuevo régimen que resulta obligatorio y que será el detonante de los primeros expedientes.

³² El criterio inspirador de las nuevas medidas adoptadas por esta normativa era el de modificar ciertos aspectos limitativos de la competencia que estaban presentes en la regulación de la actividad de los profesionales; no obstante a ello el nuevo texto legal incorpora adiciones, mas que correcciones (Exposición de motivos del Real Decreto-ley 5/1996 de 7 de junio)

los acuerdos y recomendaciones con transcendencia económica que adoptan los Colegios quedan limitados por el artículo 1 de la LDC, y que se elimina la posibilidad de fijar honorarios mínimos que sean obligatorios -no obstante, los Colegios si tienen la posibilidad de establecer baremos de honorarios orientativos-.³³

Luego, en 2008 la CNC aprueba el Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales. Y, seguidamente en 2012, aprueba el Informe sobre los Colegios Profesionales tras la Transposición de la Directiva de Servicios. En ambos casos se logró un avance hacia la liberación, tratando de eliminar restricciones de ejercicio como vienen a ser los baremos de honorarios.

Estos cambios se plasman a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que modifica algunas leyes para lograr la adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus)³⁴

Como principales modificaciones normativas en lo que a nosotros nos interesa, la Ley 25/2009, que tiene un impacto directo sobre los Colegios Profesionales, da lugar a que los Colegios Profesionales quedan sometidos plenamente a la normativa de competencia -lo cual implica que sus decisiones y reglamentaciones colegiales han de respetar dicha legislación-, se establece además una libertad de honorarios, y queda prohibida cualquier recomendación de tarifas³⁵. Es decir, a partir de esta reforma únicamente está permitido la recomendación de tarifas para el caso de jura de cuentas y tasación de costas de los abogados.

2.3.C - Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios)

³³ Baena del Alcazar, M (1997), p. 34: *la nueva ley de 1997 se limita a cambiar el carácter de mínimos que hasta entonces tenían los baremos, para que ahora estos tengan el carácter de orientativos. Lo cual implica una repercusión no muy significativa en la práctica.*

³⁴ Véase la Comunicación de la Comisión Europea, COM/2011/0020 final, de 27 de enero de 2011, en la que se considera positivo el cambio producido a través de las reformas que han sido realizadas en la legislación de colegios Profesionales en España. Implicando ello un avance en la prestación de servicios profesionales hacia una competencia más efectiva.

³⁵ Véase el artículo 5, apartado 14 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, «Modificación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales [...], Catorce. Se añade un nuevo artículo 14 con la siguiente redacción: «Artículo 14. Prohibición de recomendaciones sobre honorarios.»

El objeto de la Directiva de Servicios es el establecimiento de un marco general que facilite el ejercicio de la libertad de establecimiento de prestadores, así como la libre circulación de los servicios y el mantenimiento de un alto nivel de calidad en los servicios³⁶.

La transposición de esta Directiva supone un significativo esfuerzo para adaptar la legislación sectorial, así como una nueva consideración sobre la actividad de intervención que practica la Administración Pública en las actividades privadas

Dicha Directiva es traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas), consecuencia de la cual la regulación en España sobre los Colegios Profesionales ha experimentado una profunda revisión³⁷.

Lo interesante de estos nuevos textos legales, es la modificación de la LCP que implican, consistente la misma en la incorporación de un nuevo artículo³⁸ en el que se prohíbe expresamente las recomendaciones sobre honorarios, así como la introducción de una nueva Disposición Adicional³⁹, en la que se permite como excepción la elaboración de criterios orientativos por parte de los Colegios para los solos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados.

Además de ello, por la nueva normativa los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios Profesionales habían de observar necesariamente la LDC.

Recordar en todo caso que, los Colegios Profesionales, en tanto son entidades de Derecho público que cuentan con capacidad para ordenar el ejercicio de las profesiones,

³⁶ Alcaraz Sánchez-Cañaveras, J.L (2017), pp. 336-240: *sobre el objeto que tiene la Directiva de Servicios.*

³⁷ La CNC en su informe sobre el sector de Servicios Profesionales y los Colegios profesionales (2008), reconoce expresamente, en el punto 199: «Por ello, el Consejo de la CNC considera que la Directiva de Servicios proporciona el marco ideal para acometer una ambiciosa revisión y mejora de la normativa reguladora de las profesiones tituladas y las profesiones colegiadas.»

³⁸ Art. 14 LCP: «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.»

³⁹ Disposición adicional cuarta LCP: «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.»

son los responsables de dar cumplimiento a la Directiva de Servicios, por lo que habrían de impulsar la aplicación de la misma.⁴⁰

A modo de resumen sobre la evolución y reformas que ha experimentado la LCP desde 1974, tal y como puede encontrarse expresado en el acuerdo del TDCA Expte. n°1/2018/COM⁴¹: el texto inicial de la mencionada ley admitía la elaboración de unos honorarios mínimos por parte de los profesionales. Luego, en 1997 dicha posibilidad queda limitada, en tanto que solo pueden elaborarse baremos que tuvieran carácter orientativo. Finalmente, con la transposición de la Directiva de Servicios, a través de la Ley Paraguas y Ley Ómnibus, queda derogada la función que hasta el momento tenían los Colegios Profesionales de establecer baremos de carácter meramente orientativo. De tal forma, que el establecimiento de baremos orientativos por los Colegios Profesionales queda expresamente prohibido por el artículo 14 de la LCP, quedando permitido como única excepción la elaboración de criterios orientativos para los exclusivos efectos de tasación de costas y jura de cuentas de los abogados.

2.4 - Conducta objeto de análisis: Recomendación colectiva de precios

2.4.A - De la delimitación entre los conceptos «criterios» o «baremos»

La LCP, en su artículo 14 establece una prohibición expresa a la elaboración de baremos orientativos, así como también queda prohibida la elaboración de cualquier otra orientación, recomendación u honorarios profesionales. No obstante a ello, en la DA 4° de la LCP se posibilita una excepción a dicha prohibición, que si bien solo se refiere a la posibilidad de elaborar criterios orientativos, para los exclusivos efectos de la tasación de costas y jura de cuentas.

Es por ello preciso hacer hincapié en la diferencia existente entre «criterios» y «baremos», remarcando antes que nada, que el hecho de que los Colegios Profesionales

⁴⁰ Véase el Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios, de 20 de enero de 2010, publicado en el Ministerio de Economía, en el que se resumen los resultados generados por la transposición de dicha Directiva. Pp. 1-14, 28-34

⁴¹ Acuerdo del TDCA Expte. N°1/2018/COM, de 2 de diciembre de 2019: fundamento jurídico cuarto, apartado primero, sobre la normativa reguladora

hagan uso del término «criterio», no significa ello que el documento en el que estos se incorporan tenga la verdadera naturaleza de criterios.

Así pues, según la CNMC y la jurisprudencia, puede entenderse por baremo una lista o repertorio de tarifas, esto es, una exposición de precios organizados por categorías, unos precios fijos⁴². Y por criterios puede entenderse una norma o juicio que puede ser utilizado para discernir.

En tanto el documento publicado -en el caso que nos afecta es el documento Criterios 2011 elaborado y publicado por el REICAZ-, exponga unos precios de forma organizada por categorías, ello ha de enmarcarse en el concepto de baremos y no de criterios⁴³. Es decir, que desde el momento en el que el documento elaborado por el Colegio Profesional contiene unos valores de referencia expresados en euros, o bien unas escalas con tramos de cuantías sobre las que se aplican los porcentajes referidos, ello hace que la naturaleza del documento sea de baremos, y no de criterios⁴⁴.

Aclarada la diferencia entre ambos conceptos, lo que la DA 4º de la LCP permite es la elaboración de unos criterios orientativos, debiendo entenderse por tales, unas indicaciones que razonablemente permitan motivar la tasación de costas⁴⁵.

Por concluir, cuando los Colegios intervienen en el procedimiento de tasación de costas, tal intervención ha de quedar limitada a la elaboración de unos criterios orientativos, sin que en ningún caso puedan estos exceder al concepto de baremos, dado que en tal situación, para cuando la tasación de costas queda fundamentada en baremos

⁴² Baremo: «Lista o repertorio de tarifas» (Real Academia Española, 2014, definición 3)

⁴³ Véase el Informe sobre Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios (2012), pp. 66-75

⁴⁴ Resolución CNMC Expte. S/DC/0587/16, de 8 de marzo de 2018 (fundamento de derecho cuarto, apartado primero)

⁴⁵ Véase el Auto de la Sala de lo Civil de 22 de febrero de 2017 (núm. rec. 556/2013), en el que se establece que para cuando vayan a ser impugnados los honorarios del letrado por resultar estos excesivos, habrán de ser tenidos en cuenta criterios tales como la cuantía económica del asunto, el trabajo que se ha realizado, la dedicación, los resultados, etc.

o listados de precios generales, la actuación del colegio carece de amparo normativo alguno⁴⁶.

A la misma idea llega el TDCA en el Expte. n°1/2018/COM⁴⁷: para que el Colegio Profesional puede enmarcar su actuación en el ámbito de la DA 4° de la LCP, es preciso que lo que se este elaborando sean unos verdaderos «criterios». Sin embargo, el documento Criterios 2011 elaborado por el REICAZ constituye una recomendación de precios, en tanto la incorporación en el documento son unas tarifas, esto es, una relación de precios que han de satisfacerse en atención al servicio prestado. Por tanto, la modificación consiste únicamente en la actualización del documento anterior Criterios 2001 al que viene a sustituir.⁴⁸

2.4.B - De la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales: Sobre la tasación de costas y de Jura de Cuentas

Desde la modificación de la LCP en 2009, queda expresamente prohibida la elaboración de baremos orientativos por parte de los Colegios Profesionales.

No obstante, en la misma ley se preve una excepción a dicha prohibición, concretamente en su DA 4°, de forma que queda permitida la posibilidad de elaborar unos criterios orientativos que sirvan para motivar la tasación de costas y para jura de cuentas de abogados, pero sin que en ningún caso esos criterios orientativos puedan extenderse al concepto de baremo⁴⁹.

⁴⁶ *De la Vega Garcia, Fernando (2015), pone de manifiesto que la delgada linea existente entre la conducta lícita e ilícita, dependiente la misma de si estamos en el ámbito de «criterios» o de «baremos», genera cierta inseguridad jurídica. Por lo que en su opinión, considera que seria mas favorable para la competencia calificar la conducta directamente como ilícita, no quedando permitido ni siquiera la elaboración de unos criterios, y por consiguiente habría de decidir el Colegio para cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias particulares del mismo, para cuando le sea solicitada su opinión.*

⁴⁷ *Acuerdo del TDCA Expte. N°1/2018/COM, de 2 de diciembre de 2019: fundamento jurídico cuarto, apartado tercero, sobre la valoración de los hechos.*

⁴⁸ *Véase la resolución CNCMC Expte. S/0413/12, de 10 de septiembre de 2013 (fundamento jurídico segundo), en la que igualmente se considera la constitución de una infracción tipificada en el art. 1.1 de la LDC, consistente en una recomendación colectiva de precios, por contener el documento objeto de análisis una fijación de tarifas, y no unos verdaderos criterios respaldados por la DA 4° LCP.*

⁴⁹ *El particular es tratado tambien en el Acuerdo del TDCA, Expte. N° 1/2017/COM, de 2 de diciembre de 2019, en el fundamento jurídico cuarto, apartado primero.*

En el apartado anterior se ha tratado la diferencia establecida entre criterios y baremos, por lo que lo que queda permitido al amparo de la DA 4º de la LCP son unas indicaciones que de forma razonada puedan ser utilizadas para motivar la tasación de costas o jura de cuentas de los abogados⁵⁰.

- Sobre la tasación de costas, se entiende por costas aquellos gastos -esto es, desembolsos que traen origen en la existencia del proceso- referidos al pago de ciertos conceptos establecidos en el artículo 241 de la LEC⁵¹, entre los que se encuentran los honorarios de la defensa y de la representación técnica, siempre que estas sean preceptivas -de forma que los honorarios de los abogados entran dentro del concepto de costas-. Tras la conclusión del proceso, puede darse la condena en costas de la parte que ha resultado vencida, y es entonces cuando procede la tasación de las mismas, siempre que no hubieran sido satisfechas con anterioridad. El competente para proceder a dicha tasación es el Letrado de la Administración de Justicia⁵².
- Sobre la jura de cuentas, se entiende por tal al procedimiento a través del cual los abogados reclaman las cantidades que resultan devengadas por el trabajo que han realizado, debiendo acudir para ello a las normas procesales.⁵³

La finalidad de este procedimiento es que se vean satisfechos los créditos de los profesionales intervinientes en el procedimiento, de una forma «rápida». Su

⁵⁰ Véase la resolución Expte. SAMAD/09/2013, de 15 de Septiembre de 2016 (fundamento de derecho tercero), donde se remarca que la DA Cuarta de la LCP se refiere únicamente a la elaboración de «criterios» orientativos, debiendo entender por tales a aquellos elementos que puedan ser tenidos en cuenta para la tasación de costas y jura de cuentas de los abogados, pero sin que entre dentro del concepto de «criterios» el resultado cuantitativo que tenga lugar al aplicar tales criterios en el caso concreto, pues ello sería el honorario.

⁵¹ Art. 241.1 de la LEC: «Se considerarán gastos del proceso aquellos desembolsos que tengan su origen directo e inmediato en la existencia de dicho proceso, y costas la parte de aquéllos que se refieran al pago de los siguientes conceptos: 1.º Honorarios de la defensa y de la representación técnica cuando sean preceptivas.»

⁵² Véase la Resolución Expte. S/DC/0560/15, de 22 de diciembre de 2016 (antecedente de hecho III, 3.1: Tasación de Costas y Jura de Cuentas)

⁵³ Art. 35.1 de la LEC: «Los abogados podrán reclamar frente a la parte a la que defiendan el pago de los honorarios que hubieren devengado en el asunto, presentando minuta detallada y manifestando formalmente que esos honorarios les son debidos y no han sido satisfechos»

materialización consiste en la apertura de la vía de apremio, tras el requerimiento de pago, y sin que sea necesario acudir a la vía declarativa ordinaria.⁵⁴

2.4.C - Sobre la publicación y difusión de los Criterios de Honorarios

La CNMC reitera en más de una ocasión que los Colegios de Abogados han de ser especialmente cuidadosos en no hacer públicos los criterios orientativos cuya elaboración es posible al amparo de la DA 4º de la LCP, pues precisamente tal publicidad da lugar a una extralimitación de la DA 4º de la LCP y a la consiguiente constitución de una infracción tipificada en el artículo 1 de la LDC, en tanto en cuanto por esta conducta puede quedar restringida la capacidad de los profesionales para fijar sus precios de forma independiente⁵⁵.

De forma que, los Colegios de Abogados tienen la posibilidad de elaborar unos criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados, debiendo evitar en todo caso que tales criterios sean puestos en conocimiento público o de los colegiados, dado que ello excede el alcance permitido por la DA 4º de la LCP, y constituye una infracción del artículo 1 de la LDC. Es decir, los únicos destinatarios de los criterios orientativos han de ser los órganos judiciales, a quienes el Colegio informará de la aplicación de los criterios para cada caso concreto. Esta «restricción» queda justificada en que la publicación de los criterios orientativos influye en la determinación de los honorarios que los abogados negocian con los clientes⁵⁶.

El objetivo previsto en la DA 4º de la LCP es precisamente facilitar un asesoramiento a los órganos judiciales en los procesos de tasación de costas y jura de

⁵⁴ Solano, Saturnino (2018): *Entiende por jura de cuentas al procedimiento expedito que sirve para que los abogados puedan cobrar de sus clientes. Si bien no ha de ser esta la forma habitual de cobro, pues presenta ciertos efectos negativos derivados precisamente de la pérdida de fidelidad con el cliente: al final el abogado está iniciando un proceso contra su cliente.*

⁵⁵ Véase el Informe de la CNC sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios (2012), pp. 70-74.

⁵⁶ Véase la Resolución Expte. S/DC/0587/16, de 8 de marzo de 2018 (fundamento de derecho cuarto: 4.1.2 - *Publicación y difusión de los Criterios de Honorarios*). Destacar sobre el particular, que en la mencionada resolución los Colegios de Abogados sancionados alegan la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, para justificar que la publicación de los «criterios orientativos» era conforme a derecho. Sin embargo, la Ley de Transparencia únicamente puede ser aplicada a las Corporaciones de Derecho Público en lo referido a las actividades que realicen sujetas a Derecho Administrativo, y que la información a publicar ha de ser en relación con el funcionamiento y control de la actuación pública.

cuentas⁵⁷, pero en ningún caso la legislación permite que los criterios orientativos sean puestos en conocimiento de los competidores, en tanto que ello implica una restricción en la capacidad que tienen los profesionales para fijar sus precios de forma libre e independiente, y es por ello que no

En el caso particular⁵⁸, el TDCA manifiesta que la recomendación colectiva tipificada en el art. 1.1 de la LDC, se pone de manifiesto no solo por la elaboración del documento en el que se recopilan unas tarifas de precios, sino también porque esas tarifas de precios han sido difundidas: el documento Criterios 2011 fue difundido a todo público que estuviera interesado en el mismo, dado que fue publicado en la página web del REICAZ.

Es decir, la publicación y difusión de los erróneamente denominados «criterios orientativos», constituye un criterio para determinar la existencia de una recomendación colectiva de precios, conducta que está tipificada como infracción en el artículo 1 de la LDC, por entender que restringe el juego de la libre competencia.

2.5 - Efectos de la infracción

2.5.A - Implicaciones negativas de la fijación de honorarios: Sobre la libertad de fijación de precios

Los honorarios tienen un especial interés desde el punto de vista de la competencia, pues para un adecuado funcionamiento de la economía del mercado la libre fijación de precios viene a ser un punto crucial. La existencia de libertad a la hora de fijar los precios permite que se den todos los beneficios que supone la competencia, tanto en un ámbito general para el sistema económico como en un ámbito particular para los consumidores, y al mismo tiempo también hace posible una adecuada

⁵⁷ Munné Catarina, Frederic (2020): *Los criterios orientativos que pueden ser elaborados por los Colegios han de servir para valorar el alcance económico que pueda tener una eventual condena en costas. Su función es primero, la de facilitar un cálculo que de forma anticipada permita al consumidor determinar la carga que soportaría en caso de ser condenado en costas; y segundo, la de ilustrar tanto al órgano judicial en la tasación de costas, como al colegio que haya de emitir informe sobre su importe.*

⁵⁸ Acuerdo del TDCA, Expte. N° 1/2017/COM, de 2 de diciembre de 2019, en el fundamento jurídico cuarto, apartado tercero.

asignación de los recursos productivos, en tanto los precios quedan fijados según las necesidades o excesos existentes⁵⁹.

Quiero decir que, a través de la libre fijación de precios se consigue un fomento en la innovación, la obtención de una mejor calidad, la variedad de los servicios prestados, y una mejor asignación de los recursos productivos, consiguiendo con todo ello un refuerzo en el crecimiento económico y en la creación de empleo.

En el sentido contrario, la fijación de precios conlleva un privilegio no justificado para los profesionales que ya están instalados, y por contra un detrimento a aquellos profesionales que entran de primeras en el mercado, de forma que se esta perjudicado a los más jóvenes y a los emprendedores.

Además de esta situación de desigualdad entre los partícipes en el mercado, la fijación de precios daña la competencia en tanto limita la capacidad que en principio tienen todos los profesionales para hacer uso del precio como instrumento de diferenciación. Y más allá de esta retracción también provocan una elevación en los precios, colocándose estos por encima de lo que resultaría en una situación de libertad de oferta y demanda, quedando como últimos perjudicados los consumidores⁶⁰.

No obstante a ello, y a que el sistema de precios libres tiene un papel muy relevante para el sistema económico en tanto crea los incentivos necesarios para lograr un comportamiento pro competitivo por parte de los agentes de una forma descentralizada. La conducta tipificada en el artículo 1 de la LDC constituye una infracción por objeto, por lo que no resulta necesario que los destinatarios sigan la recomendación colectiva de precios elaborada, sino que es suficiente que dicha

⁵⁹ Véase el Informe de la CNC sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios (2012), pp. 65-72

⁶⁰ Véase COM(2004) 83 final, de 9 de febrero de 2004, en la que se señalan los posibles efectos negativos que una recomendación colectiva de precios puede tener sobre la competencia: se facilita la coordinación de precios entre los agentes prestadores de servicios, y se induce a los consumidores a error sobre la percepción de que se entiende por precios razonables.

recomendación tenga capacidad para armonizar un determinado comportamiento concurrencial⁶¹.

Analizando el caso particular⁶², el TDCA se orienta en el mismo sentido, afirmando que la recomendación colectiva de precios consistente en la elaboración y difusión del documento Criterios 2011 por parte del REICAZ, constituye una infracción por objeto, y por consiguiente no precisa su tipificación la generación de efectos en el mercado. A pesar de ello, la conducta descrita provoca efectos negativos en la competencia, consistentes los mismos en la eliminación del incentivo que tendrían los profesionales para obtener ventajas competitivas consecuencia de una rebaja en el precio, incentivo que tiene lugar gracias a las relaciones existentes entre oferta y demanda

2.6 - Procedimiento - Mecanismo de Derecho de la Competencia

2.6.A - Del procedimiento sancionador en si mismo.

El procedimiento sancionador en materia de defensa de la competencia aparece detallado en el RLDC, cuyo principal objetivo es desarrollar los procedimientos de aplicación de la LDC, basados estos en todo caso en el principio de reparto de tareas.

Antes que nada, en relación con la organización y funcionamiento de la CNMC⁶³, conocer que la misma se encuentra integrada por dos órganos de gobierno: el Consejo, que es el órgano colegiado de decisión, el cual puede actuar en Pleno o en Sala -encargado de las funciones resolutoria, consultiva, promoción de la competencia y arbitraje, y resolución de conflictos-, y el Presidente, que a su vez lo es también del

⁶¹ S/DC/0560/15, de 22 de diciembre de 2016 (fundamento de derecho cuarto, apartado 4.3): *Cuando se elaboran unos criterios al amparo de la DA 4º de la LCP, que en realidad son baremos, el efecto que produce en el mercado es la homogeneización de las costas de los abogados. Si bien, como la recomendación colectiva tipificada en el art. 1.1 de la LDC es una infracción por objeto, no resulta necesario que se den tales efectos en el mercado, sino que es suficiente con que la conducta tenga capacidad para ocasionarlos.*

⁶² Acuerdo del TDCA, Expte. N° 1/2017/COM, de 2 de diciembre de 2019, en el fundamento jurídico cuarto, apartado cuarto.

⁶³ Álvarez Couso, I., Fanego Otero, D., Jover Ribalta, C., Lapresta Bienz, A.R., Robledo de Castro, I. (2013): pp. 21-39.

Consejo -quién tiene encomendadas las funciones que la LRJPAC⁶⁴ atribuye a los presidentes de los órganos colegiados administrativos-.

Por otra parte, la CNMC cuenta con distintos órganos de dirección, que en el ámbito de todos los mercados y sectores recibe el nombre de Dirección de Competencia, órgano al que le corresponde la instrucción de los expedientes, y que actúa en todo caso con independencia del Consejo.

A partir de ahí, el procedimiento sancionador se inicia con la actuación del órgano instructor, esto es, de la Dirección de Competencia de la CNMC⁶⁵, quién instruye el expediente y formula una propuesta al órgano resolutorio, esto es, el Consejo de la CNMC, órgano que se encarga de resolver el procedimiento correspondiente.

Desde que la Dirección de Competencia de la CNMC estima la existencia de indicios de una infracción, adopta el procedimiento correspondiente, el cual ha de hacerse público en la pagina web de la CNMC, con el fin de que los terceros interesados tengan la posibilidad de personarse en el procedimiento⁶⁶.

Una vez iniciado el expediente, el art. 36.1 de la LDC prevé un plazo total de dieciocho meses para la instrucción y resolución del mismo, plazo que queda repartido entre la Dirección de Competencia de la CNMC y el Consejo, de forma que al primer órgano le corresponden doce meses y al segundo seis meses.

Tras ello, la Dirección de Competencia de la CNMC cuenta con plenas facultades para llevar a cabo todos los actos de instrucción que estime oportunos; y si tras la práctica de los mismos estima la existencia de una infracción tipificada en la LDC, se procede a dirigir imputación formal al presunto infractor en la forma de pliego de concreción de hechos.

Finalmente, entra en juego el Consejo de la CNMC, quién asume un carácter meramente resolutorio, liberándose de toda obligación referencia a la practica de pruebas o actuaciones complementarias, que no obstante puede acordar de forma

⁶⁴ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁶⁵ DA 2º de la Ley de creación de la CNMC: «Las referencias que la Ley 15/2007, de 3 de julio, contiene a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de Competencia se entenderán realizadas a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia»

⁶⁶ Art. 28 del RLDC - Incoación del expediente

eventual, debiendo ser realizadas en su caso bajo la supervisión de la Dirección de Competencia de la CNMC⁶⁷.

2.6.B - De las competencias de la CNMC y las autoridades autonómicas en la aplicación del Derecho de la Competencia.

El art. 1 de la LDC prohíbe las conductas colusorias que tengan por objeto, produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia «en todo o parte del mercado nacional», por ello surge la necesidad de elaborar un marco que distribuya las competencias ejecutivas que tienen el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de competencia⁶⁸. El fin de ello es preservar el buen funcionamiento del mercado intracomunitario, a la que vez que lograr una competencia efectiva a través del ejercicio de funciones de instrucción, resolución, inspección y consultivas.

En esta línea se elabora la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia; que ha de interpretarse en el marco de la LDC⁶⁹.

Según la misma, cuando una conducta produzca o pueda producir efectos en el exclusivo territorio de una CA, serán los órganos autonómicos de la misma quienes conozcan del expediente sancionador -siempre que la CA hubiese asumido competencias ejecutivas en materia de competencia-.

⁶⁷ Martínez Sánchez, A. (2008): tras analizar las novedades introducidas en el RLDC, concluye que, el RLDC detalla especialmente la distinción existente entre las competencias que tiene la DI y el Consejo, pero que sin embargo pueden darse retrasos no justificados en el trámite de las denuncias: consecuencia de un margen demasiado amplio de los trámites que las autoridades de competencia pueden llevar en concepto de información reservada, unido ello a un nuevo sistema que permite el archivo de la denuncia por parte del Consejo, a propuesta de la DI.

⁶⁸ Véase STC 208/1999, de 11 de noviembre, en la que se estima de forma parcial el recurso de inconstitucionalidad que interpone el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, referido a la mención del art. 1 de la LDC «en todo o en parte del mercado nacional», y por la que se reconoce a las CCAA competencias para ejecutar la LDC, siempre y cuando ello no afecte a la unidad del mercado, y sin poner en cuestión la competencia exclusiva que el Estado tiene para legislar en materia de competencia.

⁶⁹ Art. 13 de la LDC: «1. Los órganos de las Comunidades Autónomas competentes para la aplicación de esta Ley ejercerán en su territorio las competencias ejecutivas correspondientes en los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 2 y 3 de esta Ley de acuerdo con lo dispuesto en la misma y en 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»

La CA de Aragón elabora una organización que en materia de competencia⁷⁰, integrada la misma por un órgano instructor -el Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón: SDCA⁷¹- y por un órgano resolutorio -el TDCA⁷²-.

Es por ello que, en tanto la recomendación de honorarios por parte del REICAZ produce efectos exclusivos en el territorio de la Aragón, y la tal CA ha asumido competencias ejecutivas en materia de competencia, resulta competente para conocer del expediente administrativo el TDCA.

2.6.C - Del procedimiento seguido en el Asunto Colegio de Abogados de Zaragoza, Expte. Nº 1/2018/COM

Analizando la concreta resolución, en los antecedentes de hecho aparece descrito el procedimiento seguido desde sus inicios, el cual puede sistematizarse de la siguiente forma:

Primero, la CNMC remite al Servicio de Competencia y Regulación (SCR) de las actuaciones llevadas a cabo por el REICAZ⁷³, en tanto estas pueden ser constitutivas de una infracción tipificada en el art. 1.1 de la LDC.

A partir de ahí, el SCR inicia una fase de información reservada⁷⁴, y seguidamente la Dirección General de Economía (DGE) incoa el procedimiento

⁷⁰ DECRETO 29/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean y regulan los órganos de Defensa de la Competencia en Aragón

⁷¹ *Gobierno de Aragón (2021): el SDCA es un órgano administrativo, adscrito a la Dirección General de Economía del Departamento de Economía, Planificación y Empleo, encargado de instruir e investigar los procedimientos sancionadores que tengan lugar en Aragón, frente a las conductas constitutivas de alguna infracción tipificada en la LDC. <https://www.aragon.es/-/servicio-de-defensa-de-la-competencia-de-aragon>*

⁷² *Art. 2 Decreto 29/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón: «1.-El Tribunal, en el ejercicio de sus competencias, tiene como finalidad promover y preservar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón el funcionamiento competitivo de los mercados y la existencia de una competencia efectiva en los mismos»*

⁷³ *Art. 25 RDC: «1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio por la Dirección de Investigación: [...] c) Por denuncia, con el contenido indicado en el apartado siguiente»*

⁷⁴ *Alfaro Aguila-Real, J (2017): La CNMC, tras una denuncia o de oficio, puede llevar a cabo la fase de Información Reservada, cuyo objetivo es comprobar la comisión de una infracción de la LDC para consiguientemente tramitar un expediente sancionador. Sobre la duración de dicha fase, esta es irrelevante, siempre que las diligencias realizadas sean con el fin de reunir indicios de la comisión de la infracción, los cuales van a justificar la apertura del expediente sancionador, y siendo en todo caso decisivo la no realización de actos de instrucción del expediente.*

sancionador contra el REICAZ⁷⁵. En este punto, destacar que se dicta una Resolución de la DGE por la que se anuncia el desestimiento de la denuncia que había puesto un internado, por lo que se procede a continuar el procedimiento de oficio.

Luego, se adopta el pliego de concreción de hechos⁷⁶ y el REICAZ procede a solicitar la práctica de pruebas. Finalmente la DGE dicta propuesta de resolución⁷⁷, frente a la cual el REICAZ presenta alegaciones⁷⁸.

Así, el SCR considera probados los hechos -ya descritos a lo largo de la exposición del presente trabajo-, y a su vez estos son aceptados por el TDCA, por lo que se procede a la última fase, en la que el TDCA como órgano resolutorio se encarga de resolver el procedimiento correspondiente.

2.7 - Sanción a imponer

Lo primero a determinar es la posibilidad de imponer una sanción al sujeto infractor por incluirse este dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la LDC. El REICAZ, como ya se ha mencionado actúa como un operador económico que participa en el mercado y por consiguiente, de acuerdo con el art. 61.1 de la LDC, se constituye como sujeto infractor que puede ser sancionado en tanto infrinja la normativa de defensa de la competencia.

El segundo paso, es determinar la existencia de una infracción tipificada en la LDC. Tal y como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, queda acreditada la comisión de una infracción tipificada en el art.1 de la LDC por parte del REICAZ, consistente la misma en una recomendación de precios que se materializa en la elaboración y publicación del documento Criterios 2011. Por tanto, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 62.4 a) de la LDC, la conducta recién descrita ha de ser calificada como muy grave.

⁷⁵ Art. 28 RDC. *Incoación del expediente*

⁷⁶ Art. 50 de la LDC: «3. Los hechos que puedan ser constitutivos de infracción se recogerán en un pliego de concreción de hechos que se notificará a los interesados para que, en un plazo de quince días, puedan contestarlo y, en su caso, proponer las pruebas que consideren pertinentes»

⁷⁷ Art. 34 RDC. *Propuesta de resolución e informes.*

⁷⁸ Art. 50 de la LDC: «4. Practicados los actos de instrucción necesarios, la Dirección de Investigación formulará propuesta de resolución que será notificada a los interesados para que, en el plazo de quince días, formulen las alegaciones que tengan por convenientes»

En tercer lugar, siguiendo con el art. 63.1 c) de la LDC, al ser una infracción calificada como muy grave, el REICAZ puede ser sancionado con una multa que implique hasta el 10% de su volumen de negocios total, tomado como referencia el momento en el que se comete la infracción.

En este aspecto se procede a incidir sobre dos cuestiones claves: si dicho límite del 10% del volumen de negocios total ha de entenderse como «umbral de nivelación» o como límite máximo, y cual es el alcance de referencia determinado por la mención de «volumen de negocios total».

Sobre la primera cuestión, una Comunicación de la CNC⁷⁹ señala que la cuantificación de las sanciones ha de ser llevada a cabo en un proceso de dos fases: Primero, se toma como importe básico como base de la sanción y este va siendo incrementando en función de determinados factores. Segundo, se comprueba si el importe de sanción resultante entra dentro del 10% del volumen de negocios total del agente infractor. De forma que, si el importe resultante entra dentro del tal porcentaje, será ese importe resultante el que se constituye como sanción, y por el contrario, si el resultado obtenido tras la realización de la primera fase excede del 10% del volumen de negocios total, será este último el que constituya el importe final de la sanción. Es decir, que se está entendiendo que la referencia al 10% del valor de negocios total se constituye como un «umbral de nivelación».

No obstante a ello, posteriormente el TS⁸⁰ considera que la tesis elaborada en esta Comunicación puede vulnerar el principio de proporcionalidad, de forma que la referencia al 10% del valor de negocios no ha de interpretarse como un «umbral de nivelación», sino como un máximo de referencia⁸¹. Es decir, el 10% del volumen de negocios total ha de ser entendido como el nivel máximo de un arco sancionador en el cual han de quedar individualizadas las sanciones⁸².

⁷⁹ *Comunicación de la CNC, núm 36, de 11 de febrero de 2009*

⁸⁰ *STS 2872/2013, de 29 de enero de 2015*

⁸¹ *Clifford Chance (2015): A través de la STS 2872/2013, de 29 de enero de 2015, el TS entiende que la tesis elaborada por la Comunicación de la CNC puede afectar al principio de proporcionalidad y generar multas excesivas; no obstante, el efecto de la sentencia no es una consecuente reducción en el importe de las multas, en tanto que se mantiene el límite máximo del 10% del volumen de negocios total.*

⁸² *Véase Expte. N° 1/2018/COM (fundamento jurídico séptimo), en donde el TDCA defiende esta misma tesis elaborada por el TS.*

Sobre la segunda cuestión, el TS entiende que la referencia a «volumen de negocios total» se refiere al volumen de negocios con el que cuenta el agente económico infractor respecto de todas las actividades económicas que este realiza. Si bien, por la aplicación del principio de proporcionalidad ha de ser considerado cual es volumen de negocios del agente que efectivamente se ha visto afectado por la infracción cometida⁸³, con el fin de individualizar la multa, pero sin que en ningún caso sea tomado como referencia para el importe máximo que podría alcanzar la multa.

Como cuarto paso, una vez calificada la infracción y conocido el máximo en el que ha de incluirse el importe de la misma, el art. 64 de la LDC reproduce los criterios a tener en cuenta para fijar dicho importe. De esta forma lo hace el TDCA, que tiene en cuenta básicamente dos criterios:

- La duración de la infracción, que se refiere en este caso a la duración en la que ha estado presente el documento Criterios 2011. Tal documento es elaborado en 2012, y se mantiene hasta la apertura del expediente sancionador, que es el 10 de julio de 2018, por lo que la duración total de la infracción es de 78 meses.
- Las características del mercado, haciendo referencia tanto al mercado geográfico como al del producto. Así, nos situamos en el ámbito provincial de Zaragoza, dado que la prestación de servicios ofrecida por los colegiados del REICAZ se sitúa en dicho ámbito. Además, aunque se trate de una infracción por objeto y por consiguiente no sea precisa la producción de efectos en el mercado para determinar la constitución de la infracción, si bien es cierto que a efectos de calcular el importe de la sanción es relevante la afección que la infracción ha producido en el mercado. Para el presente caso, en tanto la colegiación resulta obligatoria, queda afectada la cuota del 100% del mercado geográfico y del producto de la provincia de Zaragoza, por lo que se trata de una importante afección en el mercado.

⁸³ Véase STS 2872/2013, de 29 de enero de 2015 (Fundamento jurídico noveno), en donde señala que el ejercicio de la potestad sancionadora ha de estar guiado por el principio de proporcionalidad, requiriendo la presencia del mismo en la evaluación de los criterios de graduación utilizados para determinar el importe de la sanción.

- Respecto de la posibilidad de circunstancias agravantes o atenuantes, el TDCA no considera probada la concurrencia de ninguna de estas⁸⁴.

Por todo lo expuesto, teniendo en cuenta el valor de negocios total que tiene el REICAZ en el año anterior -2018- que asciende a 5.309.115'96€⁸⁵, así como todos los criterios recién expuestos, el TDCA considera oportuno la imposición de una sanción al REICAZ por importe de 21.236,46€

2.8 - Resolución del recurso contencioso administrativo interpuesto por el REICAZ frente al Acuerdo del TDCA Expte. N° 1/2018/COM

Una vez finalizado el presente trabajo, así como pasada la revisión del mismo por parte de mi tutor, tengo conocimiento de la resolución del recurso contencioso administrativo que había sido interpuesto por el REICAZ frente al acuerdo del TDCA objeto de análisis⁸⁶.

En el dicho recurso el REICAZ había alegado por un lado la nulidad del procedimiento, alegación la cual se rechaza dado que el Colegio de Abogados tuvo la posibilidad de recurrir la resolución que fue puesta en su conocimiento, y por consiguiente no se ha producido indefensión.

Y por otro lado alega que tiene la obligación de elaborar unos criterios en materia de honorarios para los efectos de tasación de costas y jura de cuentas.

En este sentido, cuando la tasación de costas es impugnada por entenderse que los honorarios de los abogados son excesivos, se abre la posibilidad de acudir al Colegio de Abogados para que este emita un informe. Con el fin de que este informe tenga una base, se exige que los Colegios de Abogados cuenten con unos criterios determinados.

⁸⁴ Ríos Villada, Y.A (2016/2017), p. 32: *se describe como circunstancia atenuante, prevista en el art. 64.3 a) de la LDC, el hecho de poner fin a la conducta restrictiva de la competencia, en tanto se tiene conocimiento de que puede constituir su práctica una infracción de la LDC. No obstante, el TDCA niega la posibilidad de aplicar la descrita atenuante por el hecho de que el REICAZ elimine el acceso al documento Criterios 2011, dado que dicho documento no debió tener lugar y ha de ser sustituido por unos auténticos criterios*

⁸⁵ *En el cual se incluye tanto el «importe neto de la cifra de negocios», como el importe incluido en «otros ingresos de explotación», de acuerdo con la tesis elaborada por el TS en la STS 2872/2013, de 29 de enero de 2015.*

⁸⁶ *Sentencia n° 000158/2021, de 17 de mayo de 2021.*

Para la jura de cuentas, igualmente existe la posibilidad de solicitar informe al Colegio, lo que lleva a la exigencia de disponer de unos criterios.

Es decir, la elaboración de unos criterios orientativos a los efectos recién mencionados no constituye una conducta anti competitiva.

La sala que resuelve el recurso⁸⁷, considera que los criterios que el REICAZ incorpora en el documento Criterios 2011 no exceden al concepto de baremo, por lo que no entran dentro de la conducta colusoria tipificada en el art. 1.1 de la LDC.

En la presente sentencia quedan rechazados los argumentos anteriormente expuestos en el acuerdo del TDCA para dar justificación a la sanción impuesta al REICAZ.

Es considerado que el documento objeto de análisis -Criterios 2011-, tiene el fin de servir de base al Colegio Profesional para la elaboración de unos informes que pueden ser tomados por los tribunales y juzgados a los efectos de la tasación de costas y jura de cuentas.

Por tanto, el documento de referencia no da lugar a la constitución de una practica colusoria, en tanto no se entiende que en el mismo se contengan unos verdaderos baremos, y cuenta con amparo normativo en la DA 4º de la LCP.

Además se considera aplicable la regla de minimis prevista en el art. 5 de la LDC, por la cual se excluye la aplicación del art. 1.2 LDC en aquellas conductas que por su escasa importancia no cuenten con capacidad para dañar la libre competencia.

Por todo lo expuesto, se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el REICAZ, lo que conlleva la anulación de la resolución del TDCA y la consiguiente devolución de la sanción mas los intereses legales.

No obstante a ello, y con todos mis respetos a la decisión judicial adoptada, mantengo las conclusiones expuestas a lo largo del presente trabajo.

⁸⁷ *Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón*

CONCLUSIONES

Concluida la fase de estudio y análisis, procedo a enmarcar las principales conclusiones finales que he agrupado en los siguientes aspectos fundamentales:

- I. Los Colegios Profesionales, entendidos como Corporaciones de Derecho Público y por consiguiente con naturaleza jurídica de Administraciones Públicas, si bien con funciones mixtas, tanto de carácter público como de carácter privado, quedan sometidos a la normativa de defensa de la competencia en tanto en cuanto actúen en la condición de operadores económicos que participan en el mercado -por entrar así dentro del concepto de empresa que constituye el ámbito subjetivo de la LDC, de acuerdo con la DA 4º de la misma-. Por ello, se ha concluido que la conducta que realiza el REICAZ, consistente la misma en una recomendación colectiva de precios, es realizada por el Colegio Profesional en su condición de operador económico, y por consiguiente la misma puede ser sancionada directamente por los órganos de defensa de la competencia.
- II. Consecuencia de la Directiva de Servicios, de 12 de diciembre de 2006 -la cual es transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley Paraguas-, queda modificada la LCP de forma que se prohíbe expresamente las recomendaciones sobre honorarios, si bien ello con la única excepción de la posible elaboración de unos criterios orientativos para los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados.
- III. El hecho de que los Colegios Profesionales elaboren y publiquen «baremos» bajo la denominación de «criterios» con el fin de ampararse en la DA 4ª de la LCP, no determina que dicha conducta quede exenta de responsabilidad ante la normativa de defensa de la competencia. Ha de atenderse al verdadero contenido del documento, y en tanto en el mismo se muestre una exposición de precios organizados por categorías, ello entra dentro del concepto de «baremo» y por consiguiente carece de cualquier respaldo normativo.

Aun cuando se hace uso de la excepción prevista en la DA 4º de la LCP, la cual permite elaborar criterios orientativos para los exclusivos efectos de la tasación de costas y jura de cuentas, dichos criterios no pueden ser publicados en ningún momento,

pues tal publicación supone una extralimitación de la DA 4º de la LCP, en tanto la misma implica una restricción a la libertad de fijación de precios que ostentan los profesionales.

Es por ello que, el REICAZ a través de la elaboración y publicación del documento Criterios 2011 realiza una recomendación colectiva tipificada en el art. 1.1 de la LDC, manifestada la misma no solo por la elaboración de unas tarifas de precios, sino también porque dichas tarifas de precios han sido difundidas.

IV. Los efectos negativos que produce en el mercado la conducta de referencia son básicamente: una vulneración a la libre fijación de precios que ostentan los profesionales, y por consiguiente la pérdida de beneficios que para el sistema económico concede dicha libertad; y una desigualdad entre los agentes económicos que participan en el mercado.

No obstante, la recomendación colectiva de precios se constituye como una infracción por objeto, lo que quiere decir que no es preciso que efectivamente se den efectos en el mercado para que la conducta pueda ser perseguida y sancionada.

V. En tanto los efectos de la infracción tienen o pueden tener efectos exclusivos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, es el TDCA el competente para conocer del asunto -por ostentar Aragón competencias ejecutivas en materia de competencia-.

Es por ello que, siguiendo el procedimiento sancionador en materia de competencia, descrito principalmente en el RLDC -así como en la propia LDC-, el TDCA llega a la conclusión de que corresponde la imposición de una multa al REICAZ por importe de 21.236,46€. Basándose en que, la recomendación colectiva de precios llevada a cabo por el REICAZ constituye una infracción muy grave y por consiguiente el importe de la multa ha de entrar dentro del límite del 10% del volumen de negocios total que presente el sujeto infractor en el momento de llevar a cabo la conducta sancionable.

BIBLIOGRAFÍA

ALCARAZ SÁNCHEZ-CAÑAVERAL, J.L. *Colegios profesionales y política de competencia: elementos para el diseño de un marco regulatorio en el contexto de un sistema de economía de mercado*. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2017. pp. 182-205, 292-326.

ALFARO AGUILA-REAL, J. Información reservada y caducidad del expediente sancionador en infracciones de la Ley de Defensa de la Competencia. *Almacén de Derecho*, 26 de julio de 2013.

ALONSO SOTO, R. Acuerdos, decisiones y otras conductas explícitas. *Fundación Rafael del Pino*, Seminario de Derecho y Economía de la Competencia, Septiembre de 2015, Pp. 66-85.

ÁLVAREZ ARROYO, F. Régimen Fiscal de los Colegios Profesionales. Editorial Edersa, 20 de enero de 2007, ISBN 8484940454, pp.11-25.

ÁLVAREZ SUAREZ, M. *La Directiva de servicios: 4 años después*. Boletín económico del ICE, 2013, no 3046/ diciembre 2013.

ARIÑO ORTIZ, G. *Corporaciones profesionales y administración pública*. Revista de administración pública, 1973. no 72, pp. 27-72.

BAENA DEL ALCAZAR, M. *La nueva regulación de los Colegios Profesionales: La reestructuración por la vía de la libre competencia*. ISSN 1133-8768, 1997, pp. 11-38.

COSTAS COMESAÑA, J. Competencias Ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia. *Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor*, Tomo XX, 1999.

DE LA VEGA GARCIA, F. La delgada línea de licitud de los “Criterios sobre honorarios” de los Colegios de Abogados. *Derecho de la competencia - antitrust law*, 2015.

DE VICENTE RUIZ, M.D. *La reforma de la Ley de Colegios Profesionales impulsada por la Directiva de Servicios*. Boletín económico de ICE, Información Comercial Española, 2010, nº 2990/2019, pp. 51-57

DIOS, ESTELA. ¿Criterios de honorarios para tasación de costas en peligro de extinción?. *Navarro Abogados y Consultores, Actualidad jurídica*, 3 de marzo, 2020.

FERNÁNDEZ-BRAVO ARRANZ, T. Desarrollo reciente de la aplicación de las normas de defensa de la competencia a las Administraciones Públicas. *Actualidad Jurídica Uría Mendez*, n.º32, 2012, pp. 85-89.

FRANCISCO MARCOS. Competencias autonomías en los procesos de concentración de empresas. *InDret: Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona, Octubre 2011, pp. 6-13

GUILLÉN CARAMÉS, J. Las Competencias de La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y las autoridades autonómicas en la aplicación del Derecho de la Competencia. *Estudios de Deusto* 63 (1), 13 de julio de 2015, pp. 37-83.

GUZMÁN ZAPATER, C. Defensa de la competencia y colegios profesionales (I). *El notario del Siglo XXI*, Revista 42, 2 de abril de 2012

LAGUNA DE PAZ, J.C. *La aplicación del derecho de la competencia a los Colegios Profesionales*. Universidad de Valladolid, Valladolid, 2019.

LOZANO CUTANDA, B. La infracción por objeto en materia de competencia. *Gómez-Acebo & Pombo*, 21 de marzo, 2019.

MAILLO, J y BENEYTO, J.M. *Tratado de Derecho de la Competencia*. 2º edición, Madrid, 2017. Capítulo 6 y 7: Prohibición de las prácticas colusorias, capítulo 34: Derecho de la Competencia y Servicios Profesionales.

MARCOS, F. Autoridades Autonómicas de defensa de la competencia en vías de extinción. *Revista de Administración Pública*, ISSN: 0034-7639, núm. 188, Madrid, mayo-agosto (2012), pp. 337-363

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A. El procedimiento sancionador en el nuevo Reglamento de Defensa de la Competencia. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 20-2008, pp. 43-52.

MUNNÉ CATARINA, F. La valoración de los honorarios de las cosas procesales: los nuevos criterios orientativos de honorarios aprobados por el Ilustre colegio de la Abogacía de Barcelona en 2020. *Revista Jurídica de Catalunya*, núm 2, 2020, pp. 395-408

ODRIOZOLA, M., LAVILLA, J.J, VÉRGEZ, C. *El Tribunal Supremo aclara los criterios aplicables para el calculo de las multas de competencia*. Clifford Chance, nota informativa, febrero de 2015, Madrid. <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2015/02/el-tribunal-supremo-aclara-los-criterios-aplicables-para-el-calculo-de-las-multas-de-competencia.pdf>

RÍOS VILLADA, Y.A. *Las multas en el Derecho de la Competencia*. Universidad de Valladolid, 2016/2017.

SOLANO, SATURNINO. La jura de cuentas: un mal evitable. *Law&Trends*, 12 de diciembre de 2018.

Documentos

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2008). *Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales*.

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2012). *Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios*.

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA. Comunicación de 6 de febrero de 2009, sobre la cuantificación de las sanciones derivadas de infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea. Núm 36, de 11 de febrero de 2009.

MINISTERIO DE ECONOMIA (2010): Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios, 20 de enero de 2010. <https://www.aragon.es/-/servicio-de-defensa-de-la-competencia-de-aragon>

GOBIERNO DE ARAGÓN (2021): Defensa de la Competencia de Aragon, 26 de enero de 2021.

COMISIÓN EUROPEA (1997). Comunicación relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (Diario Oficial C372 de 9.12.1997).

COMISIÓN EUROPEA (2007): Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios, Dirección General de Mercado Interior y Servicios, OPOCE, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación núm. 52011DC0020, de 27 de enero de 2011, hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios, COM/2011/0020 final

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de 9 de febrero de 2004, Informe sobre la competencia en los servicios profesionales, COM(2004) 83 final.

ESPAÑA. Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Boletín Oficial del Estado, 4 de julio de 2007, núm. 159, p 12946

ESPAÑA. Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales. Boletín Oficial del Estado, 15 de febrero de 1974, núm. 40, p 289

ESPAÑA. 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. Boletín Oficial del Estado, 22 de febrero de 2002, núm 46.

ESPAÑA. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Boletín Oficial del Estado, de 08 de enero del 2000, núm. 7.

ESPAÑA. Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Boletín Oficial del Estado, de 23 de diciembre de 2009, núm. 308

ESPAÑA. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Boletín Oficial del Estado, de 24 de noviembre de 2009, núm. 283.

ESPAÑA. Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Boletín Oficial del Estado, de 5 de junio de 2013, núm 134.

ESPAÑA. Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia. Boletín Oficial del Estado, 27 de febrero de 2008, núm. 50.

ESPAÑA. Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales. Boletín Oficial del Estado, de 8 de junio de 1996, núm 139, pp 18971-18973.

ESPAÑA. Decreto 29/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean y regulan los órganos de Defensa de la Competencia en Aragón. Boletín Oficial de Aragón, de 10 de febrero de 2006, núm 17.

PARLAMENTO UE (2006). Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, de Servicios de Mercado Interior.

Jurisprudencia y resoluciones

TRIBUNAL SUPREMO (https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Tribunal_Supremo)

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 3º). Recurso núm. 9449/2004, de 19 de Junio de 2007

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 3º). Recurso núm. 5837/2005, de 4 de Noviembre de 2008.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 3º). Recurso núm. 3282/2010 de 14 de Julio de 2013

España. Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo). Recurso núm. 2872/2013, de 29 de Enero de 2015.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 3º). Recurso núm. 1361/2017 de 27 de Julio de 2017

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (<https://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/default.aspx>)

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 11/1989 de 11 de Mayo de 1989

España. Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 208/1999 de 11 de Noviembre de 1999, ECLI:ES:TC:1999:208

España. Sala de Competencia de la CNMC. Expte. S/0413/12, de 10 de septiembre de 2013

España. Sala de Competencia de la CNMC. Resolución núm. S/DC/0587/16 COSTAS BANKIA, de 8 de marzo de 2018

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MECADOS Y LA COMPETENCIA (<https://www.cnmc.es/>)

España. Sala de la Competencia de la CNMC. Expte. SACAN/31/2013 HONORARIOS PROFESIONALES COLEGIO ABOGADOS LAS PALMAS, de 23 de julio de 2015

España. Sala de Competencia de la CNMC. Resolución núm. SAMAD/09/2013 HONORARIOS PROFESIONALES ICAM, de 15 de septiembre de 2016

España. Sala de la Competencia de la CNMC. Expte. S/DC/0560/15 COLEGI ABOGADOS GUADALAJARA, de 22 de diciembre de 2016

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_es)

Tribunal de Justicia (Sala Tercera). Sentencia de 4 de junio de 2009, Asunto C-8/08, ECLI:EU:C:2009:343

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia núm. T-111/08, de 24 de mayo de 2012.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN (<http://www.tdca.es/>)

España. Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón. Expediente nº 1/2018/COM, de 2 de diciembre de 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN

España. Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo Contencioso Administrativo). Sentencia nº 000158/2021, de 17 de mayo de 2021.

ANEXOS

ANEXO I

FICHA SINTÉTICA PARA ANALIZAR SI EL REICAZ PUEDE SER SANCIONADO POR LOS ÓRGANOS DE COMPETENCIA POR LA REALIZACIÓN DE UNA RECOMENDACION COLECTIVA DE PRECIOS.

Aspectos tenidos en cuenta	
Condición en la que actúa el sujeto infractor	El REICAZ actúa en su calidad de operador económico que participa en el mercado, entrando así en el concepto de empresa que ofrece la LDC en su DA 4º, y por consiguiente formando parte del ámbito subjetivo de aplicación de la normativa de defensa.
Conducta objeto de análisis	Sustitución del documento Criterios 2001 por el nuevo documento Criterios 2011, consecuencia de la entrada en vigor de la Directiva de Servicios, si bien sin que esta modificación implique un cambio en los vicios de legalidad que presentaba el documento inicial.
Tipo de infracción	La recomendación colectiva de precios se constituye como una infracción por objeto, por lo que desde su realización se encuentra tipificada por el art. 1.1 de la LDC, sin que sea preciso la producción de efectos de efectos en el mercado consecuencia de su realización.
Contenido documento Criterios 2011	En el mismo se incluye tarifas fijas de precios -baremos-, por lo que existe una extra limitación de la posibilidad de elaborar criterios orientativos para los exclusivos efectos de la tasación de costas.
Excepción prevista en la DA 4º de la LCP	Los «criterios» incorporados por el REICAZ en el documento Criterios 2011 no tienen como ámbito propio la utilidad de arbitrar las impugnaciones de honorarios en tasaciones de costas.
Publicación y difusión	El documento Criterios 2011 resultó ser accesible a través de la página web del REICAZ, y además fue distribuido entre los propios colegiados.

Tener en cuenta la Circular 44/2011, de 30 de diciembre⁸⁸, en la que se pone de manifiesto la voluntad del REICAZ de hacer público y accesible entre los colegiados el documento Criterios 2011.

También, tener en cuenta los diferentes aspectos sobre los que en el documento Criterios 2011 se contenían baremos de precios⁸⁹, como por ejemplo sobre «actuaciones extrajudiciales», «declaración de herederos abintestato extrajudicial y minera para actas de notoriedad», «Consulta que se refiera a cuestiones profesionales y que puedan ser resueltas en el momento, con duración inferior a media hora», entre otros.

⁸⁸ <http://www.reicaz.org/circubol/circucol/2011/cc201144.htm>

⁸⁹ Acuerdo del TDCA Expte. N°1/2018/COM, de 2 de diciembre de 2019: fundamento jurídico cuarto, apartado tercero

ANEXO II

Acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón.
Expediente nº 1/2018/COM. Asunto Colegio de Abogados de Zaragoza.
De 2 de diciembre de 2019.



FIRMA ELECTRÓNICAMENTE por Eloy Fernández Pérez, Asesor Técnico, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 12/12/2019.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <https://gobierno.aragon.es/verificador>:CSVOB41YLU2661Z01PFI con CSV CSVOB41YLU2661Z01PFI.

navegación ya aludida (folio 579) acredita que la publicidad del documento nunca tuvo lugar; sin embargo, el Servicio de Competencia y Regulación, como ya se ha expuesto, tuvo acceso a dicho documento con anterioridad a que se expidiera la mencionada acta, lo que induce a pensar que, efectivamente, en la actualidad y desde la fecha de la misma, 6 de junio de 2018, no son accesibles; sin embargo, no queda acreditado que con anterioridad no fueran accesibles, a lo que cabe añadir que tanto la Diligencia, de 11 de mayo, de la Jefa de Servicio de Competencia y Regulación, como el certificado emitido por el técnico en informática del Departamento de Economía, Industria y Empleo, de 26 de abril de 2019, sí acreditan que el documento CRITERIOS 2011 fue accesible con anterioridad a la referenciada fecha en el acta de navegación, 6 de junio de 2018.

Mismo razonamiento podría predicarse del acceso «privado» con la salvedad de que este órgano instructor no lo ha podido verificar por no disponer de clave de usuario y contraseña.

(7) La Diligencia, de 31 de octubre de 2018, del órgano instructor deja constancia de que el documento es accesible y descargable desde el sitio web <https://docplayer.es>. La publicidad actual del documento en otros sitios web prueba que el documento CRITERIOS 2011 ha sido objeto de una profusa difusión con independencia de quien ostente la titularidad y la gestión de contenidos de la web, cuestión ésta que no es objeto de valoración en el presente expediente.

(8) Según el informe emitido por EUROFOR CENTRO DE FORMACIÓN, S.L., a solicitud del REICAZ, y presentado por éste en el procedimiento sancionador de referencia como prueba cuya práctica fue admitida por el órgano instructor según escrito de fecha 13 de marzo de 2019 (ANTECEDENTES 19 y 21), resulta:

a. No se puede afirmar que el documento CRITERIOS 2011 no fuera hecho público a través de la página web con anterioridad a julio de 2018.

b. No se puede afirmar que el precitado documento no fuera accesible sin restricciones con anterioridad a julio de 2018.

c. Sólo se puede afirmar que desde julio de 2018 el acceso es restringido, solicitándose usuario y contraseña, y no estando disponible la descarga de dicho fichero. El informe no clarifica a qué colectivo quedó restringido dicho acceso, no descarta que el acceso restringido estuviera habilitado para los colegiados, lo que supondría continuar con la actividad prohibida por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio.

d. Mediante correo electrónico el REICAZ solicitó a EUROFOR CENTRO DE FORMACIÓN, S.L. que se habilitara un acceso restringido al documento para «Juzgados y Tribunales». A partir del 31 de enero de 2012, señala el informe, dicho acceso restringido fue efectivo; sin embargo, tal y como acredita la Diligencia, de 11 de mayo de 2018, y avala el certificado emitido en fecha 26 de abril de 2019 por el



ELOY FERNÁNDEZ PÉREZ-ARADROS, SECRETARIO DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN,

CERTIFICA: Que en la reunión del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón celebrada el día 2 de diciembre de 2019, adoptó por unanimidad el siguiente

“ACUERDO DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN. Expediente nº 1/2018/COM. ASUNTO COLEGIO DE ABOGADOS DE ZARAGOZA.

Pleno

Presidente
D. Ángel Luis Monge Gil

Vocales
D. Fernando Sanz Gracia
D^a M^a Cristina Fernández Fernández

Zaragoza, a 2 de diciembre de 2019.

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, con la composición expresada al margen (haciendo constar las abstenciones por motivos profesionales de los vocales del Tribunal D. Javier Nieto Avellaned y D. José Luis Buendía Sierra) y siendo ponente D^a M^a Cristina Fernández Fernández, ha examinado el expediente nº 1/2018/COM, sobre el procedimiento sancionador incoado contra el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza (en adelante REICAZ) por posible infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 6 de marzo de 2018, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en lo sucesivo, CNMC) remitió al Servicio de Competencia y Regulación, a resultas del trámite de asignación de órgano competente previsto en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, denuncia (presentada el 17 de noviembre de 2017) de ciertas actuaciones llevadas a cabo por el REICAZ que podrían ser constitutivas de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Eloy Fernández Pérez, Asesor Técnico, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 12/12/2019. Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <https://gobierno.aragon.es/verificadoroc/CSVOB41YLU2661Z01PFI> con CSV CSVOB41YLU2661Z01PFI.



FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Eloy Fernandez Pérez, Asesor Técnico, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 12/12/2019.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <https://gobierno.aragon.es/verificadoroc/CSVOB41YLU2661Z01PFI> con CSV CSVOB41YLU2661Z01PFI.

Segundo. El citado servicio inició una fase de información reservada en fecha 10 de mayo de 2018, como diligencia previa a la posible incoación de un expediente sancionador, a fin de determinar si la aprobación y publicación de unos criterios orientativos para el establecimiento de costas judiciales por el REICAZ podía constituir una conducta prohibida por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Tercero. Mediante Resolución, de 10 de julio de 2018, de la Dirección General de Economía, se acordó incoar procedimiento sancionador contra el REICAZ como presunto responsable de una conducta prohibida que puede ser subsumida en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en la recomendación colectiva de precios y materializada en la elaboración y difusión del documento CRITERIOS 2011. Dicha Resolución fue debidamente notificada a los interesados.

Cuarto. Durante la instrucción del expediente, con fecha 8 de agosto de 2018, el REICAZ solicitó la recusación de la Secretaria de instrucción, D.ª María Teresa Alquézar Naya. Tramitado el incidente procedimental, la Dirección General de Economía, mediante Resolución de 22 de agosto de 2018, acordó rechazar la recusación y reanudar el plazo para resolver el procedimiento sancionador principal, en suspensión desde que el REICAZ promoviera la recusación. Esta resolución fue notificada tanto al citado colegio profesional como a la Secretaria de instrucción el 30 de agosto de 2018. En consecuencia, el plazo para resolver y notificar la oportuna resolución quedó suspendido un total de 23 días (desde el 8 hasta el 30 de agosto de 2019).

Quinto. Con fecha 24 de septiembre se declaró, por Resolución de la Dirección General de Economía, el desistimiento de CERÁMICAS Y CONSTRUCCIONES ROCA, S.L. de la denuncia inicial, sin perjuicio de lo cual se decidió, de oficio, continuar con la tramitación del procedimiento.

Sexto. Con fecha 19 de diciembre de 2018 fue adoptado el pliego de concreción de hechos por el que se imputó al REICAZ la comisión de una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, tipificada como muy grave en el artículo 62.4 de la misma. Dicho pliego fue notificado a ambos interesados en el procedimiento, CNMC y REICAZ, los días 3 y 16 de enero de 2019, respectivamente.

Séptimo. En ejercicio de su derecho, el REICAZ solicitó la práctica de dos pruebas. La primera, consistente en la presentación de un informe de una empresa especializada sobre la publicidad y difusión dada al documento CRITERIOS 2011, fue admitida y debidamente aportada al expediente. La segunda, consistente en la identificación y acceso por parte de un perito informático designado por el REICAZ al equipo desde el que el Servicio de Competencia y Regulación accedió y descargó el documento CRITERIOS 2011 fue inadmitida por improcedente.



FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Eloy Fernández Pérez, Asesor Técnico, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 12/12/2019.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <https://gobierno.aragon.es/verificador/CSV0B41YLU2661Z01PFI> con CSV CSV0B41YLU2661Z01PFI.

Octavo. Con fecha 12 de junio de 2019 la Dirección General de Economía dictó propuesta de resolución de acuerdo con las previsiones de los artículos 50.4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, y 34.1 Reglamento de Defensa de la Competencia y en consideración a los antecedentes obrantes en el mismo, los hechos acreditados y las valoraciones jurídicas que en ella se exponen, propuso lo siguiente:

"PRIMERO. – Proponer al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón:

(1) Que declare acreditada la comisión de una infracción muy grave del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, tipificada en su artículo 62.4, por parte del REICAZ, consistente en una recomendación colectiva de precios materializada en la elaboración y difusión a sus colegiados e indiscriminada a través de su página web del documento CRITERIOS 2011.

(2) Que imponga una sanción de 21.706,59 € al REICAZ como responsable de la comisión de una infracción muy grave de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

(3) Que intime al citado colegio profesional para que se abstenga de llevar a cabo conductas semejantes en el futuro.

(4) Que adopte los demás pronunciamientos a que se refiere el artículo 53 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

SEGUNDO. – Notificar la presente propuesta de resolución a todos los interesados en el expediente, informándoles de que disponen de un plazo de 15 días hábiles desde el siguiente al de su notificación para aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes, de conformidad y en los términos previstos en los artículos 50 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y 34 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado mediante Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero."

Noveno. Con fecha 5 de julio de 2019 el REICAZ presentó alegaciones frente a la propuesta de resolución. Todo ello, junto con el expediente íntegro fue elevado al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón en fecha 22 de julio de 2019.

En dicho momento manifestaron su abstención para conocer del presente expediente, por motivos profesionales, los vocales del Tribunal D. Javier Nieto Avellaned y D. José Luis Buendía Sierra.

HECHOS ACREDITADOS

En el expediente de referencia, el Servicio de Competencia y Regulación consideró hechos probados, y este Tribunal los acepta, los siguientes:



FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Eloy Fernández Pérez, Asesor Técnico, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 12/12/2019.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <https://gobierno.aragon.es/verificadoroc/CSV0B41YLU2661Z01PFI> con CSV CSV0B41YLU2661Z01PFI.

"(1) La entrada en vigor de las leyes de trasposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), conllevó una modificación sustantiva de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales que propició que el REICAZ modificara los denominados criterios orientativos en materia de honorarios con el objeto de intentar adaptarse al nuevo marco legal. Así lo reseña el propio colegio profesional en la Circular 39/2009, de 30 de diciembre, aportada como anexo a la contestación del REICAZ, de fecha 7 de junio de 2018, al primero de los requerimientos de información practicados dentro de la fase de información reservada (folio 511).

Esta adaptación consistió, sucintamente, en:

- Derogar los hasta entonces vigentes CRITERIOS 2001, aprobados por acuerdo de la Junta General Extraordinaria de 19 de junio de 2001.
- Revisar y complementar los referidos criterios con la finalidad de adecuarlos a la normativa procesal vigente.
- Suprimir la emisión de dictámenes sobre honorarios de profesionales salvo que la solicitud de dictamen la curse un órgano judicial.
- Recomendar y promover la confección de hojas de encargo y presupuesto.

Esta labor de revisión y complementación concluyó con la aprobación, en sesión ordinaria de la Junta de Gobierno del REICAZ celebrada el 27 de diciembre de 2011, del documento CRITERIOS 2011 que señala, en su parte introductoria (folios 530 a 533) la prohibición de establecer baremos o criterios orientativos de cualquier tipo en materia de honorarios profesionales como consecuencia de la trasposición de la Directiva de Servicios mediante Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Refiere el REICAZ que la finalidad a que responden estos criterios es facilitar a la Junta de Gobierno unas pautas objetivas sobre las que elaborar los informes de honorarios que en tasación de costas o por vía pericial le solicitan los Juzgados al amparo de la legislación vigente.

Señala también el documento que los mismos no pueden ser considerados normas o criterios a aplicar por abogados, quienes gozan de libertad absoluta para pactar sus honorarios con clientes. No obstante, como también señala el citado texto, está previsto que se pueda acudir a ellos en caso de discrepancia entre cliente y abogado, viéndose, consecuentemente, comprometida esa pretendida libertad de pactos.

(2) Como ya se apuntó en el pliego de concreción de hechos adoptado el 19 de diciembre de 2018, cabe referir la distinción conceptual entre «criterio orientador» y «baremo». En palabras de la ya extinta Comisión Nacional de la Competencia en su Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, se entiende por «criterio orientativo» el conjunto de elementos que han de tenerse en cuenta para la tasación de costas y de la jura de



cuentas de los abogados y no el resultado cuantitativo de aplicar dichos criterios en cada caso concreto, que sería el precio u honorario. Por su parte, se entiende por «baremo» toda lista o repertorio de tarifas.

Del análisis del documento CRITERIOS 2011, en lo que a su parte no introductoria se refiere (folios 535 a 578), se concluye que su contenido se identifica con esta segunda acepción, y no con la primera, toda vez que el mencionado documento contempla una relación de actuaciones y servicios propios del ejercicio profesional del colectivo colegiado tasada en su precio. Es decir, el documento CRITERIOS 2011, a pesar de su errónea denominación, constituye un verdadero baremo de precios, en los términos antedichos definidos por la CNMC.

(3) En referencia al documento CRITERIOS 2011, la Circular 44/2011, de 30 de diciembre, aportada también como anexo a la contestación del REICAZ, de fecha 7 de junio de 2018, al primero de los requerimientos de información practicados dentro de la fase de información reservada, señala que, a diferencia de todos sus predecesores, no constituyen Criterios llamados a servir de instrumento orientador a los colegiados en la fijación de sus honorarios (folios 523 a 525). Como ya se ha avanzado en epígrafes anteriores, el REICAZ elaboró el documento CRITERIOS 2011, derogando y sustituyendo el hasta entonces vigente. El REICAZ ha señalado tanto en su contestación al requerimiento de información de 7 de junio de 2018, como en las propias Circulares 39/2009 y 44/2011 que el documento CRITERIOS 2001 hubo de ser derogado, y sustituido por otro, por entenderse contrario al nuevo orden normativo establecido tras las modificaciones operadas por las leyes de trasposición al ordenamiento jurídico español de la denominada Directiva de Servicios; sin embargo, a dicho documento sustituyó otro que, visto y comparado su contenido, adolece de los mismos vicios de ilegalidad (sic). Es decir, la pretendida adaptación del documento inicial, en realidad, no se ha llevado a término por cuanto existe una verdadera identidad en el contenido de ambos documentos.

Efectivamente el nuevo documento no supone más que la actualización del anterior en lo que a cuantías se refiere. El documento CRITERIOS 2011 contempla una relación de baremos igual a la que ya preveía el documento CRITERIOS 2001 al que viene a sustituir, y, por lo tanto, contraviene netamente, al igual que aquél al que sustituye, las previsiones de artículo 14 y la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales y, consecuentemente, las de la propia Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

(4) Es reseñable, también, que la Circular 44/2011, de 30 de diciembre, señala que los citados «criterios» están pensados, como ámbito propio natural, para arbitrar en las impugnaciones de honorarios en tasaciones de costas. No obstante, la mencionada circular dispone que también se podrá acudir a ellos en supuestos en que sea el propio cliente quién cuestione la remuneración de su Letrado. Por lo tanto,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Eloy Fernández Pérez, Asesor Técnico, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 12/12/2019. Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <https://gobierno.aragon.es/verificador/C/SV0B41YLU2661Z01PFI> con CSV CSV0B41YLU2661Z01PFI.



cuando exista discrepancia en el precio propuesto por el profesional y el que esté dispuesto a pagar el consumidor, regirán los «criterios» del REICAZ, con lo que, en esencia, se provoca una clara uniformidad de precios incluso en el supuesto poco probable de que en la fijación de precios originaria intervenga el juego de la libre competencia.

(5) El documento CRITERIOS 2011 ha sido accesible a través de la página web del REICAZ a toda clase de público, profesional de la abogacía colegiado o no. Según Diligencia, de 11 de mayo de 2018, de la Jefa de Servicio de Competencia y Regulación (ANTECEDENTE 2), el mencionado servicio tuvo acceso y descargó el documento CRITERIOS 2011 desde la página web del REICAZ <http://www.reicaz.org/normaspr/#nqral>, concretamente, través del enlace habilitado como «Acceso para juzgados» que, a pesar de su denominación, permitía el acceso al público en general sin necesidad de credenciales.

Cabe mencionar, además, que en la Circular 39/2009, de 30 de diciembre, el REICAZ informa de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno del mismo, entre ellos, el de publicar en la página web del Colegio estos acuerdos y criterios para conocimiento general. Asimismo, la Circular 44/2011, de 30 de diciembre, señala que por la misma se procede a presentar y publicar unos Nuevos Criterios. Y en este mismo sentido se manifiesta el propio documento, cuya parte introductoria (folios 530 a 533) señala, respecto de los «criterios», que se trata de un instrumento de trabajo objetivo para la Junta de Gobierno que es lógico que se haga público, pues si las minutas de los abogados pueden ser impugnadas es razonable que los abogados sepan cuáles son los criterios que va a seguir la Junta de Gobierno a la hora de valorar las impugnaciones.

En este mismo sentido se manifiestan también las memorias del REICAZ de los años 2011 y 2012. Respecto a la primera de ellas, la Memoria del REICAZ de 2011 (folios 872 a 895) refiere respecto del documento CRITERIOS 2011 que se están repartiendo a los colegiados desde principios de mes. La Memoria del REICAZ de 2012 (folios 896 a 917) señala que [...] no obstante y a título informativo, se ha distribuido entre los colegiados. Sendas afirmaciones de las memorias contables de 2011 y 2012 demuestran, por lo tanto, el hecho de que el documento CRITERIOS 2011 fue difundido por el propio REICAZ entre sus colegiados.

(6) Conforme al acta de navegación certificada por COLORIURIS, S.L., aportada por el REICAZ con fecha 7 de junio de 2018 como documentación adjunta a la contestación al requerimiento de información cursado por este órgano instructor (ANTECEDENTE 3), desde el 6 de junio de 2018 el mencionado acceso público al documento CRITERIOS 2011 es inexistente. Consta, igualmente, que desde esa misma fecha el acceso «privado», condicionado a disponer de usuario y clave, se encuentra inhabilitado. Manifiesta el citado colegio profesional que el acta de



FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Eloy Fernández Pérez, Asesor Técnico, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 12/12/2019.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <https://gobierno.aragon.es/verificador/CSV0B41YLU2661Z01PFI> con CSV CSV0B41YLU2661Z01PFI.

navegación ya aludida (folio 579) acredita que la publicidad del documento nunca tuvo lugar; sin embargo, el Servicio de Competencia y Regulación, como ya se ha expuesto, tuvo acceso a dicho documento con anterioridad a que se expidiera la mencionada acta, lo que induce a pensar que, efectivamente, en la actualidad y desde la fecha de la misma, 6 de junio de 2018, no son accesibles; sin embargo, no queda acreditado que con anterioridad no fueran accesibles, a lo que cabe añadir que tanto la Diligencia, de 11 de mayo, de la Jefa de Servicio de Competencia y Regulación, como el certificado emitido por el técnico en informática del Departamento de Economía, Industria y Empleo, de 26 de abril de 2019, sí acreditan que el documento CRITERIOS 2011 fue accesible con anterioridad a la referenciada fecha en el acta de navegación, 6 de junio de 2018.

Mismo razonamiento podría predicarse del acceso «privado» con la salvedad de que este órgano instructor no lo ha podido verificar por no disponer de clave de usuario y contraseña.

(7) La Diligencia, de 31 de octubre de 2018, del órgano instructor deja constancia de que el documento es accesible y descargable desde el sitio web <https://docplayer.es>. La publicidad actual del documento en otros sitios web prueba que el documento CRITERIOS 2011 ha sido objeto de una profusa difusión con independencia de quien ostente la titularidad y la gestión de contenidos de la web, cuestión ésta que no es objeto de valoración en el presente expediente.

(8) Según el informe emitido por EUROFOR CENTRO DE FORMACIÓN, S.L., a solicitud del REICAZ, y presentado por éste en el procedimiento sancionador de referencia como prueba cuya práctica fue admitida por el órgano instructor según escrito de fecha 13 de marzo de 2019 (ANTECEDENTES 19 y 21), resulta:

a. No se puede afirmar que el documento CRITERIOS 2011 no fuera hecho público a través de la página web con anterioridad a julio de 2018.

b. No se puede afirmar que el precitado documento no fuera accesible sin restricciones con anterioridad a julio de 2018.

c. Sólo se puede afirmar que desde julio de 2018 el acceso es restringido, solicitándose usuario y contraseña, y no estando disponible la descarga de dicho fichero. El informe no clarifica a qué colectivo quedó restringido dicho acceso, no descarta que el acceso restringido estuviera habilitado para los colegiados, lo que supondría continuar con la actividad prohibida por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio.

d. Mediante correo electrónico el REICAZ solicitó a EUROFOR CENTRO DE FORMACIÓN, S.L. que se habilitara un acceso restringido al documento para «Juzgados y Tribunales». A partir del 31 de enero de 2012, señala el informe, dicho acceso restringido fue efectivo; sin embargo, tal y como acredita la Diligencia, de 11 de mayo de 2018, y avala el certificado emitido en fecha 26 de abril de 2019 por el



técnico informático del Gobierno de Aragón, el Servicio de Competencia y Regulación tuvo acceso al documento CRITERIOS 2011 a través del acceso habilitado para «Juzgados y Tribunales» por lo que la pretensión de que fuera un acceso restringido no llegó materializarse ni en la fecha indicada ni tiempo después.

e. El REICAZ no tiene ninguna relación con el portal web <https://docplayer.es>. Efectivamente, el mencionado portal tiene por finalidad la disposición al conjunto de la comunidad de internet la mayor cantidad de información posible, basándose en la publicación por parte de cualquier usuario con conexión a internet y unos requisitos de validación básicos basados en rellenar un formulario con nombre, apellidos y dirección de correo, que completados permiten a cualquier persona la publicación de información sin cotejar sus orígenes ni propietarios [...]. Derivado de esto, cualquier usuario, cualquier persona, ha debido tener primero acceso al documento publicitado a través del citado portal web <https://docplayer.es>.

f. No se puede verificar que, contrariamente a lo constatado en la Diligencia de la Jefa de Servicio de Competencia y Regulación de 11 de mayo de 2018, dicho servicio no tuviera acceso al documento CRITERIOS 2011 desde la página web www.reicaz.org.

(9) Según certificado emitido el 26 de abril de 2019 por técnico competente de la Secretaría General Técnica de Economía, Industria y Empleo (folios 918 a 975) queda acreditado que el documento CRITERIOS 2011 fue accesible a través de la página web www.reicaz.org y descargado íntegramente en el equipo de la Jefa de Servicio de Competencia y Regulación ya con fecha 13 de marzo de 2018, tras haber tenido conocimiento del escrito presentando ante la CNMC alertando sobre esos hechos (ANTECEDENTE 1), esto es, con anterioridad al 7 de junio de 2018 referenciado en el acta de navegación presentada por el interesado como prueba de que el documento no era accesible a través de la citada página web (ANTECEDENTE 3)."

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - Órgano competente

Satisfecho el trámite de asignación previsto en el artículo 2 de la Ley 1/2001, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, en favor de la autoridad aragonesa de defensa de la competencia, la resolución del presente expediente sancionador corresponde al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón de conformidad con los artículos 51 y siguientes de la citada Ley 15/2007, de 3 de julio, de nuevo, en relación con la disposición adicional octava de la misma, y con el artículo 3, apartado a), de Decreto 29/2006, de 24 de



enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean y regulan los órgano de Defensa de la Competencia de Aragón.

SEGUNDO. - Objeto de la resolución.

En el presente expediente, este Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón debe resolver, sobre la base de la instrucción realizada por el Servicio de Competencia y Regulación de la Dirección General de Economía del gobierno de Aragón, y desde la estricta perspectiva de las normas contenidas en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, si la actuación que se imputa al REICAZ es constitutiva de una infracción de aquélla por incurrir en una conducta prohibida de las descritas en el artículo 1 de la citada ley y, más concretamente, en una recomendación colectiva de precios.

TERCERO. - Interesados en el procedimiento.

Tienen la consideración de interesados en este procedimiento sancionador, como se deduce del expediente tramitado por el Servicio de Competencia y Regulación, tanto el REAL E ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE ZARAGOZA, Corporación de Derecho Público de carácter profesional, a la que se imputa la realización de prácticas constitutivas de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, como la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, en virtud de solicitud de personación en el procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.Tres 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.

CUARTO.- Calificación de los hechos.

En razón de lo expuesto en los hechos acreditados, el Servicio de Competencia y Regulación de la Dirección General de Economía del Gobierno de Aragón, consideró acreditado, y este Tribunal lo hace de igual manera, que el REICAZ ha incurrido en una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en una recomendación colectiva de precios fundada en la acreditada elaboración y difusión del documento CRITERIOS 2011.

Para llegar a esta conclusión es preciso que, con carácter previo, se haga una reflexión sobre la normativa reguladora de los colegios profesionales y las funciones que tienen atribuidas por la normativa vigente en relación con la fijación de honorarios; también es indispensable efectuar una reflexión sobre la naturaleza de los colegios a la luz de la Ley de Defensa de la Competencia.

1. Normativa reguladora.



FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Eloy Fernández Pérez, Asesor Técnico, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 12/12/2019.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <https://gobierno.aragon.es/verificadoroc/CSV0B41YLU2661Z01PFI> con CSV CSV0B41YLU2661Z01PFI.

La regulación de los Colegios Profesionales se contiene en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (en adelante LCP) que, en su artículo 1, los define como *“corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*. Asimismo, recoge en su artículo 2 el sometimiento de los mismos a la normativa de defensa de la competencia, al establecer que el ejercicio de las profesiones tituladas se ha de realizar en régimen de libre competencia y, más específicamente, se ordena que dicho ejercicio *“estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley de Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal”*. Y, por si hubiera alguna duda, el apartado 4 del mismo artículo estipula expresamente que *“Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”*.

Desde su aprobación, la LCP ha sido objeto de varias reformas. Si bien el texto aprobado en 1974 admitía en su artículo 5 la regulación de los honorarios mínimos de las profesiones como función de los Colegios Profesionales, mediante la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, que reconoció con carácter general la total sujeción del ejercicio de las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia, se eliminó esta función admitiendo tan solo que los Colegios pudieran establecer baremos de *“carácter meramente orientativo”*.

La posterior reforma de la LCP para adaptarla a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (conocida como Directiva de Servicios) se aprobó a finales de 2009 a través de las Leyes 25/2009, de 22 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Ómnibus) y 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley Paraguas). La Ley Ómnibus introdujo un total de dieciocho modificaciones sobre la LCP especificando que sus efectos alcanzan, además de a la regulación legal, a las normas colegiales de cualquier tipo (estatutos, reglamentos de régimen interior, códigos deontológicos o de conducta, etc.) dado que las normas internas colegiales también pueden facilitar restricciones de la competencia contrarias al objetivo liberalizador de la Directiva de Servicios, al impedir o dificultar la libre prestación de servicios profesionales. En particular, la Ley Ómnibus modificó las competencias de los Colegios profesionales respecto a los honorarios de sus miembros, derogando desde su entrada en vigor (27 de diciembre de 2009) la función de *“Establecer baremos de honorarios, que tendrán carácter meramente orientativo”*. Esta misma Ley incorporó a la LCP un nuevo artículo 14 y una nueva disposición adicional cuarta, siendo sus literales, respectivamente, los siguientes:



Artículo 14. "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"

Disposición adicional cuarta. "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".

2. Naturaleza de los colegios profesionales a la luz de la Ley de Defensa de la Competencia.

Sobre esta cuestión es necesario ampararse en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de julio de 2017, que en su fundamento de derecho cuarto.2.b indica expresamente:

b. Posteriormente, en la sentencia del Pleno de esta Sala de 4 de noviembre de 2008 (RC 5837/2005) reiteramos dicha doctrina y afirmamos taxativamente el pleno sometimiento de las Administraciones Públicas a la Ley y al Tribunal de Defensa de la Competencia, y lo proyectamos de forma expresa sobre los Colegios Profesionales. Así dijimos:

"QUINTO.- Sobre el sometimiento de la actuación de los Colegios Profesionales a la legislación de defensa de la competencia.

Antes de examinar si la concreta conducta por la que fue sancionado el Consejo General de la Abogacía está incurso o no en las prohibiciones del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia es conveniente determinar si, como dice la Sala de instancia, los Colegios Profesionales sólo están sometidos a la legislación de defensa de la competencia cuando actúan con sometimiento a derecho privado, y no en aquellos supuestos en que ejerzan competencias públicas, esto es, cuando actúen con carácter de Administración Pública en ejercicio de las funciones que les atribuya la Ley. Parte así la Sentencia de la tesis de que "la Administración Pública, actuando como tal, no se encuentra sometida al principio de libre competencia -y ello dada la habilitación legal de las potestades actuadas y la posición de Derecho Público que ocupa-"; entiende además la Sala de instancia que una actuación de carácter público por parte de un Colegio Profesional implica por sí la aplicabilidad del artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia : "la afirmación de que el comportamiento de la recurrente lo fue en el ejercicio de funciones propias de su ámbito administrativo nos llevaría a la ineludible conclusión, dado el principio de habilitación legal, de que



opera el artículo 2 de la Ley 16/1989, y por ello la conducta no podría ser sancionada ni prohibida por el Tribunal de Defensa de la Competencia".

Pues bien, es preciso dejar sentado que ambas tesis son erróneas. Ni el ejercicio de funciones públicas exige a un Colegio Profesional -ni a la Administración Pública en general- de su sometimiento a la legislación de defensa de la competencia, ni la habilitación legal con que necesariamente actúan las Administraciones Públicas o las entidades que ejerzan funciones públicas implica, por su sola existencia, la aplicación del artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia.

En efecto, en cuanto a lo primero, esta Sala ha declarado ya en varias ocasiones que, en principio, la Administración pública está sometida a la Ley de Defensa de la Competencia y, en general, a la legislación que garantice en los diversos ámbitos la libre competencia. Así lo hemos declarado, por ejemplo, en la sentencia de 19 de junio de 2007 (RC 9.449/2.004)"

Más adelante, en el fundamento de derecho cuarto.2.c), la misma sentencia delimita las cuestiones de derecho administrativo general de las propias del Derecho de la competencia. En concreto, apunta lo siguiente:

c. Por último, en la sentencia de esta Sala en la que se apoya la ahora recurrida, la dictada el 14 de junio de 2013 (RC 3282/2010) tratamos de avanzar en el deslinde entre las cuestiones de derecho administrativo general y las de derecho de la competencia. Dijimos entonces:

"Séptimo.- Los problemas relativos a la posible represión, por parte de la Comisión Nacional de la Competencia, de actos emanados de las Administraciones Públicas son, sin duda, complejos y algunos de ellos ya han sido objeto de pronunciamiento por esta Sala (entre otras, en la sentencia del Pleno de 4 de noviembre de 2008 a la que se remite la ahora impugnada). A riesgo de sintetizar en exceso podríamos concluir:

A) La Comisión Nacional de Competencia carece de facultades para anular actos administrativos o disposiciones generales de rango inferior a la ley, carencia cuyo reverso es que, si pretende su declaración de nulidad, ha de ejercitar ante los tribunales las correspondientes acciones, una vez que la Ley 15/2007, de 3 de julio le ha reconocido de modo expreso legitimación procesal al efecto cuando considere que de aquellos actos o disposiciones puedan derivarse "obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados" (artículo 12.3 antes de la reforma operada por la Ley 3/2013, de 4 de junio).

Esta nueva atribución significa tanto una facultad como, paradójicamente, una cierta carga pues, de no impugnarlos, la Comisión Nacional de la Competencia no podrá desconocer por otras vías la presunción de validez de los actos administrativos de las diferentes Administraciones Públicas (ella misma es un órgano administrativo, no jurisdiccional) ni considerar, por su propia autoridad,



disconformes a derecho las disposiciones reglamentarias. No cabe olvidar que el artículo 18.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone, a estos efectos, que las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de su propia competencia deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración.

B) Que lo anterior sea así no implica, sin embargo, que los actos administrativos de las Administraciones Públicas o las disposiciones generales de rango inferior a la ley puedan restringir la competencia. Si la restringen (y, obviamente, siempre que no estén respaldados por la "exención legal" antes analizada) aquellos actos y disposiciones serán ilícitos, en la medida en que se encuentran sujetos a las prohibiciones generales del capítulo primero ("conductas prohibidas") del Título I de la Ley 15/2007, de 3 de julio. Esto es, en definitiva, lo que vienen a significar, en parte, el párrafo final del apartado primero del artículo 2 de la Ley 16/1989, o del actual artículo 4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, cuando se refieren a las restricciones de competencia que se deriven del ejercicio de "otras potestades administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos".

Sucedee, sin embargo, que la declaración de ilicitud -y subsiguiente nulidad- por esta causa, como por cualquier otra reveladora de la disconformidad con el ordenamiento jurídico de los correspondientes actos administrativos o disposiciones generales, está reservada a los tribunales. Razón por la cual, como acabamos de indicar, la Comisión Nacional de la Competencia debe acudir a ellos, haciendo uso de su legitimación procesal, si quiere privar a aquellos actos o normas de la eficacia inherente a su presunción de validez.

C) Las consideraciones precedentes ceden, sin embargo, cuando la actuación de cualquier Administración Pública se produce no en virtud de sus atribuciones de imperium sino en su calidad de operador económico que interviene en el mercado y presta sus servicios dentro de un marco de concurrencia con otros agentes. El propio Ayuntamiento recurrente así lo reconoce cuando admite que "si la Administración actúa como cualquier otro sujeto de derecho o como cualquier otro operador o agente en el mercado será cuando se le apliquen también las prohibiciones contenidas en la LDC". Aunque ya hemos afirmado que esta última conclusión no es del todo correcta -pues la Administración también está sometida en general a las prohibiciones de la Ley de Defensa de la Competencia, salvo que sus actos gocen del respaldo, amparo o cobertura explícita de otra norma del mismo rango- sirve para centrar el debate en los mismos términos en que la parte recurrente lo hace. Ello implica, por consiguiente, dilucidar si en el caso que nos ocupa el Ayuntamiento de Palma de Mallorca actuó en el ejercicio de potestades administrativas o como operador económico."



La actuación que nos ocupa en la presente resolución se encuentra enmarcada, como a continuación se acreditará, dentro de este último supuesto, es decir, constituye una actuación que el REICAZ no lleva a cabo en virtud de sus atribuciones de *imperium* sino en su calidad de operador económico que interviene en el mercado.

3. Valoración de los hechos: recomendación colectiva de precios contraria al artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

La determinación de la existencia de la infracción citada en el título de este subapartado, exige, como ya indicó el Servicio de Competencia y Regulación de la Dirección General de Economía en la propuesta de resolución elevada a este Tribunal, definir el mercado relevante, tanto en términos de producto como de ámbito geográfico, para después analizar si la conducta llevada a cabo por el REICAZ es efectivamente susceptible de ser calificada como infracción del mencionado artículo 1. A este respecto, el Tribunal hace suyas las definiciones del mercado de producto y del mercado geográfico aportadas por el mencionado Servicio:

(1) Mercado de producto. *El mercado de producto comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores (sic) [este Tribunal entiende más correcto el uso de la palabra “cliente” que la de “consumidor”] consideran intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos. En el caso que nos ocupa, el mercado relevante comprende los servicios profesionales de abogacía prestados por letrados que de acuerdo con la Clasificación Nacional de las Actividades Económicas (CNAE-2009), aprobada por Real Decreto 475/2007, de 13 de abril, se incluye en el ámbito de las «Actividades jurídicas» (69.10).*

En atención a diversos pronunciamientos del Consejo de la CNMC, podemos concluir su definición reseñando que se trata de un mercado de prestación de servicios de abogacía por parte de operadores económicos que encuentran su ejercicio profesional condicionado a la obligatoria colegiación en la demarcación que corresponda.

Dicha prestación de servicios es libre, no se encuentra modulada en ninguno de sus aspectos económicos por una norma, tampoco es una actividad profesional sujeta a arancel, por lo que la fijación de los honorarios que hayan de ser satisfechos en la transacción, deben ser fijados libremente atendiendo al juego de la oferta y la demanda. Continuando con esta idea, tampoco están sujetos, dichos honorarios, a tarifas mínimas.

(2) Mercado geográfico. *Definido como la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de*



los servicios de referencia, en el presente expediente el mercado geográfico relevante se identifica con el ámbito territorial de competencia del REICAZ, esto es, la provincia de Zaragoza tal y como dispone el artículo 1 de los Estatutos del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, inscritos en el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios de Aragón por Orden, de 9 de septiembre de 2012, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Por virtud del principio de colegiación única amparado en el artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, se incluyen dentro del precitado ámbito geográfico todo profesional, debidamente colegiado en la demarcación que resulte oportuna, que preste sus servicios en el ámbito de la provincia de Zaragoza.

Así definido el mercado relevante, es preciso apuntalar a efectos de justificar que en el caso que nos ocupa el REICAZ no actuó en ejercicio de sus funciones de imperium sino como un agente económico, que los colegios profesionales, no tienen ya atribuido por su normativa reguladora el ejercicio de una función pública consistente en establecer baremos de honorarios, que tengan carácter meramente orientativo, puesto que dicha función fue derogada por la mencionada Ley Ómnibus con efectos desde el 27 de diciembre de 2009 (fecha de su entrada en vigor). Y que esa misma ley prohibió expresamente, mediante la nueva redacción dada al artículo 14 LCP, "establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo lo establecido en la Disposición adicional cuarta". Esta disposición permite a los colegios, como ha quedado transcrito más arriba, elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas.

Sin embargo, la actuación que se sanciona mediante este Acuerdo excede de ese ámbito legalmente permitido. Es decir, no se sanciona por que el REICAZ haya emitido una recomendación de precios al fijar baremos de precios para la determinación de las costas judiciales, sino porque ha efectuado una recomendación de precios al fijar baremos para actuaciones ajenas a la tasación de costas que sí queda sujetas a la lógica del mercado.

Efectivamente, la tasación de costas, desde el momento de la condena y el planteamiento de la tasación es una actividad judicial regulada en los artículos 241 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil y, por tanto, ajena a la lógica propia del mercado en el que se inscribe el libre ejercicio de la profesión de abogado. La fijación del importe definitivo de los honorarios profesionales como parte de las costas impuestas a resultas del correspondiente proceso judicial es una decisión judicial de ejecución del título representado por la sentencia recaída y en modo alguno es un precio libremente convenido entre abogado y cliente (y orientado por los criterios de los Colegios) por la prestación de los correspondientes servicios profesionales.



Esta conclusión no significa que los baremos para la tasación de costas no puedan tenerse como referencia en la valoración de otras conductas, temporalmente anteriores a dicha tasación, como pueden ser la de los abogados a la hora de contratar sus servicios con clientes, en el contexto, de la libre competencia con otros abogados, que, en este caso, sí obedece a la lógica de mercado y está sujeta a las reglas de la libre competencia.

A este respecto, el Tribunal considera oportuno traer a colación la delimitación entre los conceptos de “criterios” o “baremos”, a la que se refiere el Servicio de Competencia y Regulación en su propuesta de resolución y que ha sido aclarada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) en su **Resolución S/DC/0587/16 Costas Bankia**, que apunta que *“no puede obviarse que los criterios son una norma o juicio que sirve para discernir, mientras que un baremo es una tabla, una lista o repertorio de tarifas, es decir, unos precios fijos”*. Por tanto, no basta con que el Colegios afirme que lo que ha elaborado son “criterios” sino que es necesario que efectivamente lo sean. Pero, además, para que sea aplicable la disposición adicional cuarta de la LCP, este Tribunal entiende que dichos criterios habrían de elaborarse a los *“exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas”* de los abogados.

Si se analiza el documento que recoge la recomendación de precios que aquí se sanciona, al que en el expediente instruido por el Servicio de Competencia y Regulación se denomina CRITERIOS 2011, se aprecia con total claridad que incluye un listado de tarifas detalladas (o “baremo”) pero no de “criterios”, en atención a las diferentes actuaciones que un profesional de la abogacía puede llevar a cabo, cualquiera que sea el ámbito jurisdiccional en el que actúa o incluso en el ámbito extrajudicial, y que puede ser utilizado para fijar los honorarios que el abogado va a cobrar a su cliente, con independencia de que en el procedimiento judicial correspondiente pueda llegar a imponerse (o no) una condena en costas cuya determinación se llevaría a cabo, en su caso, a través de un procedimiento judicial.

Y lo que, desde luego, elimina cualquier asomo de duda de que el documento CRITERIOS 2011 constituye una recomendación de precios, es la inclusión de tarifas que en ningún caso podrán ser consideradas en una tasación de costas judicial. Por ejemplo, el apartado 1 de ese documento, bajo la rúbrica “actuaciones extrajudiciales” incorpora un total de 51 baremos de precios, debidamente tarifados todos ellos, que difícilmente son concebibles como “criterios” utilizables para la tasación de costas al amparo de la disposición adicional cuarta LCP. Se pueden citar, a modo de ejemplo la *“Consulta que se refiera a cuestiones profesionales y que puedan ser resueltas en el momento, con duración inferior a media hora”* que se incluye con el número 5 y se tarifa con 60 €; o la consulta de duración superior con consulta de documentación (nº 6 y tarifada en 100 €); también se puede citar la asistencia a conferencias y reuniones de trabajo (nº 9) o a Juntas, Asambleas, Consejos de Administración, Juntas de Acreedores, de Compensación, de Comunidades de



Propietarios, Cooperativas etc. (nº 10); la redacción de contratos para los que se fijan tarifas diferentes en atención a la dificultad de las cláusulas (nº 14 a 16); la constitución o extinción de Comunidades, Asociaciones y entidades jurídicas que no sean sociedades (nº 23) o la constitución de sociedades civiles o mercantiles, regulares o irregulares (nº 25) y la modificación sustancial o reforma de sus estatutos (nº 26 y 27); la declaración de herederos abintestato extrajudicial y minuta para actas de notoriedad (nº 38). Igualmente se encuentra tarifas de esta misma naturaleza en el apartado 4, relativo a actuaciones en materia administrativa y fiscal, como las tarifas de asesoramiento fiscal a sociedades mercantiles (nº 319) o a empresarios individuales (nº 320), etc.; o en el apartado 5, relativo a actuaciones en materia social, donde se tarifica, en el nº 361, la redacción de contratos de trabajo diferenciando si se utiliza el modelo normalizado o si incluye cláusulas sencillas o complejas, o en el nº 364 la redacción de convenios de empresa o convenios colectivo, etc. El listado podría ser interminable.

En apoyo de la conclusión a la que ha llegado este Tribunal, se puede citar la Sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de marzo de 2015 (PROV 2015, 89879) en relación con la Resolución de la CNC de 10 de septiembre de 2013, Expediente S/0413/12 Asociación Empresarial de Peritaje y Valoraciones Judiciales, la excepción que contiene la Disposición Adicional Cuarta de la LCP no resulta aplicable cuando se establecen listados tarifarios: *“tal excepción, contenida en la señalada disposición adicional, no es de aplicación al presente caso pues no se elaboran criterios orientativos para tasación de costas, sino que se trata del establecimiento de tarifas, como correctamente afirma la CNC en su Resolución “...listado que establece una serie de tipologías genéricas de servicios a los que se les asigna un precio mínimo y un precio máximo, en unos casos, un precio fijo en otros, sin ningún vestigio de criterio que haga referencia a la mayor o menor necesidad de tiempo para elaborar los respectivos peritajes. El documento no contiene criterios uniformes y pormenorizados para la fijación de las tarifas, sino que contiene la fijación de las propias tarifas...”*

Como bien indica el Servicio de Competencia y Regulación, el documento CRITERIOS 2011 no supone más que la actualización del anterior en lo que a cuantías se refiere. El citado documento contempla una relación de baremos igual a la que ya preveía el documento CRITERIOS 2001 al que viene a sustituir, y, por lo tanto, contraviene netamente, al igual que aquél al que sustituye, las previsiones del artículo 14 y de la disposición adicional cuarta de la LCP y, consecuentemente, las de la propia LDC.

Efectivamente, carece de sentido sustituir un documento de 2001, que contraviene la regulación derivada de la Ley Ómnibus, por otro prácticamente idéntico, que apenas se diferencia del anterior en la adaptación a las modificaciones procesales habidas desde ese año hasta la redacción del nuevo y a una elevación prácticamente lineal de las tarifas aplicadas desde el año 2001.



Y, finalmente, existe recomendación colectiva no sólo porque se ha elaborado un documento que compila una relación de precios a ser satisfechos en razón del tipo de servicio prestado, sino también porque dicha relación ha sido difundida. Como bien acredita el Servicio de Competencia y Regulación y resumen en la propuesta de resolución, el documento CRITERIOS 2011 fue accesible a través de la página web del REICAZ a toda clase de público, profesional de la abogacía colegiado o no.

Manifiesta el citado colegio profesional que el acta de navegación (folio 579) acredita que esta publicidad nunca tuvo lugar; sin embargo, el Servicio de Competencia y Regulación tuvo acceso a dicho documento con anterioridad a que se expidiera la mencionada acta (lo que se acredita no solo a través de la diligencia en la que titular del Servicio declara haber tenido acceso al documento y descargarlo, sino también mediante la certificación emitida por el técnico de informática del Departamento de Economía, Industria y Empleo con fecha 26 de abril de 2019, respecto a la descarga en su ordenador y desde la web del REICAZ), lo que induce a pensar que, efectivamente, en la actualidad y desde la fecha de la misma, 6 de junio de 2018, no son accesibles. Sin embargo, acreditado suficientemente que el Servicio tuvo acceso a ese documento en un momento anterior a esa fecha, no se ha aportado prueba por parte del imputado que sea capaz de desvirtuar o suscitar duda sobre tales afirmaciones.

Por otro lado, la publicidad actual del documento en otros sitios web como el referido en la Diligencia, de 31 de octubre de 2018, del órgano instructor (folios 745 a 746) evidencia que el documento CRITERIOS 2011 ha sido objeto de una profusa difusión dado que portales web ajenos al REICAZ cuentan con una copia digitalizada.

No puede obviarse, tampoco, la manifiesta voluntad del REICAZ de difusión del documento CRITERIOS 2011. Como ya se ha expuesto anteriormente, la Circular 39/2009, de 30 de diciembre, informa de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno del REICAZ, entre ellos, el de *publicar en la página web del Colegio estos acuerdos y criterios para conocimiento general*. Asimismo, la Circular 44/2011, de 30 de diciembre, señala que por la misma se procede a *presentar y publicar unos Nuevos Criterios*. Y en este mismo sentido se manifiesta el propio documento, cuya parte introductoria (folios 530 a 533) señala, respecto de los «criterios», que *se trata de un instrumento de trabajo objetivo para la Junta de Gobierno que es lógico que se haga público, pues si las minutas de los abogados pueden ser impugnadas es razonable que los abogados sepan cuáles son los criterios que va a seguir la Junta de Gobierno a la hora de valorar las impugnaciones*. Cuestión aun avalada por el hecho de que no sólo se ha producido la difusión del documento CRITERIOS 2011 a través de la página web del REICAZ, sino que también fue distribuido entre los colegiados como manifiesta la Memoria del REICAZ de 2011 (folios 872 a 895), que en alusión al citado documento, refiere literalmente *se están repartiendo a los colegiados desde principios de mes*, así como la Memoria de 2012 (folios 896 a 917) que en sede de idéntica alusión señala



que se ha distribuido entre los colegiados. A mayor abundamiento, el propio REICAZ ha reconocido en su escrito de alegaciones al pliego de concreción de hechos (folios 786 a 803) el acceso al documento habilitado para los colegiados.

Otro factor a tener en cuenta en la determinación de si existe verdadera recomendación colectiva de precios es el hecho de que, además de ser accesibles y de haber sido publicitados y distribuidos entre los colegiados, señala la misma Circular 44/2011, de 30 de diciembre, que los citados «criterios» están pensados, como ámbito propio natural, para arbitrar en las impugnaciones de honorarios en tasaciones de costas. No obstante, la mencionada circular señala que también se podrá acudir a ellos en supuestos en que sea el propio cliente quién cuestione la remuneración de su Letrado. Por lo tanto, cuando exista discrepancia en el precio propuesto por el profesional y el que esté dispuesto a pagar el consumidor, regirán los «criterios» del REICAZ, con lo que, en esencia, se provoca una clara uniformidad de precios incluso en el supuesto poco probable de que en la fijación de precios originaria intervenga el juego de la libre competencia.

Acreditada, por tanto, la existencia de una recomendación colectiva de precios efectuada por el REICAZ, es preciso terminar este fundamento jurídico volviendo a la ya citada STS de 27 de julio de 2017, para acreditar que constituye una actuación susceptible de ser sancionada por el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón. Como se ha justificado al principio de este apartado, la recomendación colectiva cristalizada en el documento CRITERIOS 2011, ha sido dictada por el REICAZ en su condición de agente de mercado y no en su condición de administración corporativa investida de imperium, porque la ley no solo no le autoriza, sino que le prohíbe expresamente adoptar este tipo de conductas.

Sin embargo, la STS mencionada de 27 de julio de 2017 realiza una distinción de mayor detalle en atención a la naturaleza de la actuación en la que la recomendación queda reflejada ofreciendo dos opciones. Y este Tribunal entiende que es imprescindible enmarcarlo en la categoría adecuada. Por mayor claridad, se transcribe parcialmente el fundamento cuarto.4 de la sentencia:

“Pues bien, en el presente supuesto es preciso distinguir entre las dos actuaciones sancionadas por el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia. La primera de ellas va referida a una pluralidad de conductas "consistentes en la adopción de decisiones manifestadas en acuerdos de sus órganos de gobierno trasladados a la normativa colegial", las cuales se plasman, en definitiva, en normas estatutarias. Las decisiones previas a la incorporación de tales previsiones a los estatutos colegiales han de entenderse como las decisiones necesarias para modificar dichos estatutos y llevar a ellos determinadas previsiones y requisitos. En este sentido, teniendo en cuenta que los estatutos regulan aspectos relevantes del



ejercicio de la profesión y de los derechos y obligaciones de los colegiados y son vinculantes, no puede obviarse el carácter de actuación de naturaleza pública de las conductas sancionadas, pues dicha regulación de la actuación profesional es una atribución que les otorga la legislación colegial tanto estatal como autonómica. Así se deduce de lo dispuesto en la Ley de Colegios Profesionales (Ley 2/1974, de 13 de febrero, art. 6 y concordantes).

Lo anterior quiere decir que las normas estatutarias que en opinión del regulador catalán de la competencia resultan contrarios a derecho por su naturaleza anticompetitiva habrían de ser impugnadas ante esta jurisdicción, pues su aprobación es una actuación en ejercicio de funciones públicas (...) Y por ende, según dijimos en la jurisprudencia en la que se ampara la sentencia impugnada, el Tribunal de la Competencia catalán debería ejercer su legitimación procesal para impugnar tales previsiones estatutarias ante esta jurisdicción.

No ocurre lo mismo, en cambio, con la segunda de las conductas sancionadas, consistente en "una recomendación colectiva concretada en la elaboración de una lista de honorarios". En efecto, a diferencia de algunas de las previsiones estatutarias también encaminadas a imponer criterios sobre honorarios (...), en este caso se trata de la elaboración de unos criterios orientativos aprobados por la Junta de Gobierno del Colegio en materia de valoraciones. (...)

Esta elaboración de una lista orientativa de honorarios por diversos conceptos, ha de ser considerada por sí misma y con independencia de que la disposición adicional primera del Reglamento de tasación de valoraciones (RTV) la incorpore al mismo mediante su disposición adicional primera, como una recomendación colectiva según fundamenta el Tribunal Catalán en el apartado que se acaba de reproducir.

Y, tal recomendación colectiva no puede ampararse en las funciones de carácter público del Colegio, sino que con ella la institución colegial está actuando como representante asociativo de unos profesionales y en defensa de sus intereses como tales. Y, en aplicación igualmente de lo que establecimos en la sentencia reiteradamente citada de 14 de junio de 2013 (RC 3282/2010), al actuar como operador económico, el Colegio cae plenamente bajo la autoridad de los órganos de competencia: en tanto representante asociativo de unos profesionales, el Colegio no es sino un agente u operador económico que actúa en el mercado bajo su sola autoridad, no investido pues de autoridad ni funciones públicas."

En definitiva, el Tribunal, ante la prohibición que se impone a los colegios para efectuar recomendaciones de honorarios, estos pueden realizar, en primer lugar, una actuación consistente en introducir dicha recomendación en las normas estatutarias del colegio, de obligatorio cumplimiento para todos los colegiados; en tal caso, se considera que la aprobación de esas normas (al margen de su contenido y de que dicho contenido pueda ser incluso contrario a la LDC) constituye una actuación en la que el colegio está



investido de imperium que escapa al control de las autoridades de competencia y queda sujeta únicamente al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. La segunda opción consiste en la aprobación de esos baremos de precios sin que queden incorporados a norma estatutaria alguna, en cuyo caso, el Tribunal concluye que el Colegio actúa como un agente u operador económico, en representación asociativa de unos profesionales determinados y en defensa de sus intereses; y en este segundo caso, sí legitima que esa actuación sea sancionada por las autoridades de competencia.

En nuestro caso, el documento denominado CRITERIOS 2011 que recoge la recomendación colectiva de precios, fue aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno del REICAZ de fecha 27 de diciembre de 2011, pero como expresa el preámbulo de ese mismo acuerdo, indica expresamente que no se trata de normas a aplicar por los colegiados. En definitiva, dicho acuerdo no forma parte de los estatutos del colegio ni está integrado en norma colegial alguna, sino que constituye una actuación en la que el REICAZ no actúa investido de imperium en modo alguno, lo que legitima que este Tribunal pueda dictar la presente resolución sancionadora.

4. Efecto de la infracción.

En razón de lo hasta aquí expuesto, se concluye que efectivamente se ha producido una recomendación colectiva de precios fundada en la elaboración y difusión del documento CRITERIOS 2011, constitutiva en sí misma de una infracción por objeto de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, que en la práctica incide negativamente en el mercado por cuanto excluye la libre fijación de precios por parte de los profesionales que operan en el mercado. La libre fijación de precios implica para cada profesional un incentivo a obtener una ventaja competitiva derivada de una rebaja en el precio, respecto al precio ofrecido por el resto de competidores, que redundaría no sólo en que la transacción se salde con precios más ajustados sino en que se presten servicios de mayor calidad. La existencia de baremos elimina ese incentivo acomodando a los competidores en una cierta inamovilidad de precios que perjudica gravemente al mercado por cuanto no se produce esa necesaria tensión entre oferta y demanda que define los contornos de los servicios de calidad.

Efectivamente, las prácticas llevadas a cabo por el REICAZ con el documento criterios 2011, constituyen una restricción de la competencia por objeto en la medida que se ha verificado su aptitud para lograr el objetivo perseguido de falseamiento de la libre concurrencia en el mercado de servicios profesionales de abogacía prestados por letrados. Y en relación con este tipo de infracciones, las diferentes autoridades de competencia españolas han venido sosteniendo, y la jurisprudencia ha venido avalando, que no resulta necesario que hayan producido efectos en el mercado para su calificación jurídica. Es suficiente, por tanto, con que tengan capacidad para causarlos.



En esta línea, y en relación con la elaboración y difusión de tarifas mínimas y baremos orientativos mínimos, la Audiencia Nacional, en su sentencia de 8 de abril de 2016, avaló la conclusión de la extinta CNC en relación con que uno de sus efectos es la homogeneización de comportamientos al decir lo siguiente:

“Esta determinación y posterior difusión de los precios tiene, sin duda, la consecuencia de producir una homogeneización de los mismos en las tasaciones valoraciones, es decir, conseguir un “comportamiento uniforme por parte de sus asociados”, en palabras de la CNC, lo que resulta desde luego incompatible con el mantenimiento y desarrollo de una competencia efectiva en el mercado de prestación de servicios de tasación. Todo lo cual incide claramente en el ámbito de prohibición que resulta del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio (RCL 2007, 1302) . (...)

Frente a la afirmación de que la conducta no habría llegado a producir efectos anticompetitivos, es preciso destacar que esta consecuencia, la causación de efectos negativos para la competencia, no forma parte de la infracción, para cuya comisión basta que la conducta sea susceptible de producirlos. Y tal es, sin duda, lo que sucede en el caso enjuiciado en la medida en que, insistimos, el fijar unas tarifas mínimas tiende a propiciar un comportamiento uniforme de los profesionales abiertamente contrario al principio de libre competencia. Para rechazar también esta alegación baste remitirnos a la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2009, asunto C-8/08 T-Mobile, T-Mobile, que reitera doctrina anterior, y alude en los apartados 27 a 30 al tratamiento jurisprudencial de la distinción entre infracciones por objeto y por efecto, subrayando que la infracción lo será por su objeto cuando la conducta, por su propia naturaleza, sea perjudicial para el buen funcionamiento de la libre competencia, siendo el ejemplo clásico a este respecto los acuerdos de fijación de precios, ya se hagan de forma directa o indirecta. El TJUE se pronuncia en estos términos:

(...) 30. En tales circunstancias, contrariamente a lo que defiende el órgano jurisdiccional remitente, no es necesario examinar los efectos de una práctica concertada cuando quede acreditado su objeto contrario a la competencia. En consecuencia, es suficiente que los acuerdos tengan por objeto una práctica restrictiva, aun cuando no se haya generado efecto alguno, para apreciar la infracción”.

QUINTO.- Alegaciones del REICAZ a la propuesta de resolución.

También es oportuno efectuar una breve contestación a las alegaciones presentadas por el REICAZ frente a la propuesta de Resolución. Es cierto que muchas de ellas son mera reiteración de lo ya alegado durante la instrucción del expediente sancionador y han sido



debidamente contestadas por el Servicio de Competencia y Regulación, contestación que el Tribunal ratifica y asume; sin embargo, ello no impide que se estime oportuno efectuar algún añadido.

En primer lugar, no es cierto que el Servicio instructor califique el documento denominado CRITERIOS 2011 como baremo por primera vez en la propuesta de resolución, porque ya lo hizo en el pliego de cargos, dictado y notificado con antelación a todos los interesados y frente al que se pudieron efectuar las alegaciones que se estimaron convenientes. En cualquier caso, la delimitación entre criterios o baremos ha quedado perfectamente solventada en la presente resolución con la conclusión de que el documento CRITERIOS 2011 no es realmente un documento de criterios para la determinación de las costas procesales, sino un auténtico baremo de precios utilizable al margen de la tasación de costas.

Como corolario de lo anterior, se desmontan las alegaciones consistentes en que es imprescindible comunicar el documento a los colegiados y los tribunales por ser estos los que elaboran las minutas y tramitan la tasación de costas; también se desmonta el argumento de que no es responsabilidad del colegio el más uso que los destinatarios puedan hacer del documento o que no se ha acreditado el muy grave perjuicio que la conducta haya podido tener en el mercado. Sencillamente el REICAZ no puede aprobar un documento que vaya más allá de criterios, en los términos que se han concretado por la jurisprudencia, para la determinación de las costas procesales. Excedido ese límite se comete la infracción en el momento en que se difunde un documento que ni siquiera debería haberse aprobado (no se sancionaría si se hubiese aprobado unos verdaderos criterios amparados por la disposición adicional cuarta LCP); y ello con independencia que se produzca efectos o no, porque, como también se ha indicado, una recomendación colectiva es una infracción por objeto y no por efecto, lo que hace que no sea necesario acreditar el muy grave efecto de la conducta en el mercado, como se alega por el interesado.

Las alegaciones relativas a la prescripción de la infracción también carecen de razón. En el expediente ha quedado acreditado que el Servicio de Competencia y Regulación, en concreto su titular, accedió al documento, por ser este público, en fecha 11 de mayo de 2018. Puesto que el documento sigue vigente, en esa fecha era accesible al público y el propio REICAZ insiste en sus alegaciones en la necesidad de difundir el documento a los colegiados, nos encontramos ante una infracción continuada respecto de la que el REICAZ no ha sido capaz de acreditar una fecha de cese en la recomendación colectiva con una antigüedad superior a cuatro años respecto de la fecha de incoación del expediente sancionador.



Respecto al resto de alegaciones, basta con remitirse a lo expresado en la propuesta de resolución por el instructor del procedimiento, en las que se atiende a todas las alegaciones con detalle suficiente sin que este Tribunal considere necesario añadir más.

SEXTO. Responsabilidad.

El régimen sancionador previsto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia resulta de aplicación a los sujetos infractores, definidos éstos en su artículo 61.1 como *las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones de esta Ley.*

A la necesaria tipicidad y antijuricidad de las acciones u omisiones que incurren en infracción del Derecho de la competencia ha de concurrir también un factor de responsabilidad, esto es, dolo o negligencia, de acuerdo con el artículo 63.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio. Así lo ha manifestado también, en reiterada jurisprudencia, tanto el Tribunal Constitucional (por todas, STC 246/199) como el Tribunal Supremo (por todas, STS de 22 de noviembre de 2004), señalando que no cabe la exigencia de una responsabilidad objetiva por el hecho de una actuación ilícita, sino que ha de ser exigible la concurrencia, de al menos, un principio de culpa.

Es decir, debe entenderse que el sujeto será culpable si la infracción es consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable. En el fundamento de derecho quinto de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 28 de noviembre de 1994 textualmente dice [...] *asimismo se alega la inexistencia de culpabilidad a título de dolo o culpa. Pero es evidente que el incumplimiento por la Empresa de medidas de obligada observancia constituye al menos una negligencia, y como tal, debe ser calificada de conducta culposa.*

En lo que al supuesto que nos ocupa se refiere, el órgano instructor indicó en su

CCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 12/12/2019.
ips://gobierno.aragon.es/verificadoroc/CSV0B41YLU2661Z01PFI con CSV CSV0B41YLU2661Z01PFI.



Como bien indica la CNMC en su resolución de 15 de septiembre de 2016 (SAMAD/09/2013 BIS HONORARIOS PROFESIONALES ICAAH), *“los Colegios de Abogados ya fueron informados de ello por la extinta CNC a través de la carta remitida a los mismos el 17 de junio de 2011 y reiterada después mediante comunicación de 13 de febrero de 2013. De este modo, se le informaba, en primer lugar, de que las recomendaciones sobre honorarios estaban expresamente prohibidas y, en segundo lugar, que: “En los casos de tasación de costas y jura de abogados, así como en los informes en los procedimientos judiciales o administrativos en que se discutan honorarios profesionales, el Colegio debe ser especialmente cuidadoso en informar caso por caso y según criterios, sin que en ningún caso puedan trasladar los baremos, en su caso, utilizados por ellos para estos casos concretos”*

Conocido ello, el REICAZ elaboró unos mal denominados «criterios» compilados en un documento rubricado CRITERIOS 2011, que es una réplica prácticamente exacta del documento de 2001 al que viene a sustituir tratando de dar con ello cumplimiento al nuevo marco normativo impuesto. Pero el REICAZ no sólo trata de revestir de legalidad unos baremos de honorarios, denominándolos «criterios», sino que, además, los publica en su página web hasta el año 2018 y difunde entre todos sus colegiados a pesar de que el pretendido ámbito natural del documento es el de servir como herramienta al órgano encargado de emitir informe en los procedimientos de impugnación de costas judiciales, en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Por ello, en el presente expediente, se considera que el REICAZ es responsable, a título de autor, de la comisión de una infracción muy grave del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, tipificada en el artículo 62.4 de la misma.

SÉPTIMO. – Sanción a imponer.

Efectivamente, acreditada la existencia de una conducta prohibida por el artículo 1 de la ley de Defensa de la Competencia, ésta debe ser calificada conforme a lo dispuesto por el artículo 62 de la misma norma. Y a tal efecto, este Tribunal ha concluido que la conducta infractora debe ser calificada como muy grave conforme al artículo 62.4.a) que dispone que son infracciones muy graves: *“a) El desarrollo de conductas colusorias tipificadas en el artículo 1 de la Ley que consistan en cárteles u otros acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas, prácticas concertadas o conscientemente paralelas entre empresas competidoras entre sí, reales o potenciales”*.

En razón de esta calificación, se debe tener en cuenta el artículo 63.1 de la misma ley de defensa de la competencia, conforme al que las infracciones muy graves pueden ser sancionadas con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa.



Por su parte, es el artículo 64 de la misma norma el que fija los criterios fundamentales que deben tenerse en cuenta a la hora de establecer la cuantía de la sanción. También deben ser observados los criterios dictados por el Tribunal Supremo, quien en numerosas sentencias (entre otras, las de 24 de noviembre de 1987, 23 de octubre de 1989, 14 de mayo de 1990 y 15 de julio de 2002) ha mantenido que la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 64 de la LDC, este Tribunal considera que han de tenerse en cuenta para la fijación de una eventual sanción los siguientes criterios:

En el caso concreto debe valorarse en primer lugar, la duración de la infracción, que resulta ser muy dilatada en el tiempo. Efectivamente, la conducta llevada a cabo por el REICAZ considerada constitutiva de infracción muy grave es imputable al citado colegio profesional desde el año 2012, momento en que el documento CRITERIOS 2011 fue elaborado, remitido a los colegiados y publicado, hasta la fecha en que se inició el presente expediente el 10 de julio de 2018, esto es, 78 meses.

En segundo lugar, teniendo en cuenta las particulares características del mercado, la prestación de servicios profesionales por parte de los colegiados se extiende al ámbito provincial de Zaragoza. La obligación de colegiación conlleva una cuota del 100% del mercado geográfico y de producto de la provincial y, en consecuencia, una considerable afección de la infracción en el mercado. Tratándose de una recomendación de precios, por tanto, de una infracción por objeto, es cierto que no es necesario acreditar la existencia de daño alguno como consecuencia de la comisión de la infracción; pero obviamente, la falta de determinación de ese efecto sobre el mercado ha de ser tenido en cuenta a la hora de calcular el importe final de la sanción a imponer.

En lo que se refiere a circunstancias agravantes o atenuantes, reguladas en los apartados 2 y 3 de la LDC, el órgano de instructor no ha apreciado la concurrencia de ninguna y este Tribunal tampoco.

No se comparte la posibilidad de que pueda ser tenido en cuenta como atenuante el hecho de que el documento denominado CRITERIOS 2011 dejara de ser accesible a través de la web del citado colegio profesional desde junio de 2018. Dicho documento no debió dictarse y, en consecuencia, debe ser sustituido por unos auténticos criterios para la



determinación de las costas procesales que se adecúen a lo prevenido en la disposición adicional cuarta LCP.

Sobre la naturaleza del porcentaje referido en el artículo 63 de la LDC y si se trata del máximo de un arco sancionador o un límite o umbral de nivelación, se ha pronunciado el Tribunal Supremo en repetida jurisprudencia desde su sentencia de 29 de enero de 2015 (Recurso 2872/2013). Según el alto Tribunal, el proceso de determinación de la multa debe necesariamente ajustarse a las siguientes premisas:

- Los límites porcentuales previstos en el artículo 63.1 de la LDC deben concebirse como el nivel máximo de un arco sancionador en el que las sanciones, en función de la gravedad de las conductas, deben individualizarse. La Sala señala que dichos límites *"constituyen, en cada caso, el techo de la sanción pecuniaria dentro de una escala que, comenzando en el valor mínimo, culmina en el correlativo porcentaje"* y continúa exponiendo que *"se trata de cifras porcentuales que marcan el máximo del rigor sancionador para la sanción correspondiente a la conducta infractora que, dentro de la respectiva categoría, tenga la mayor densidad antijurídica."*
- En cuanto a la base sobre la que calcular el porcentaje de multa, en este caso hasta el 10% por tratarse de una infracción muy grave, el artículo 63.1 de la LDC alude al *"volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa"*, concepto con el que el legislador, como señala el Tribunal Supremo, *"lo que ha querido subrayar es que la cifra de negocios que emplea como base del porcentaje no queda limitada a una parte sino al "todo" de aquel volumen. En otras palabras, con la noción de "volumen total" se ha optado por unificar el concepto de modo que no quepa distinguir entre ingresos brutos agregados o desagregados por ramas de actividad de la empresa autora de la infracción"*. Rechaza así la interpretación según la cual dicho porcentaje deba calcularse sobre la cifra de negocios relativa al sector de actividad al que la conducta o infracción se constriñe.
- Dentro del arco sancionador que discurre hasta el porcentaje máximo fijado en el artículo 63 de la LDC, las multas deberán graduarse conforme al artículo 64 de la LDC, antes citado, lo que ya ha sido tenido en cuenta.
- Por último, el FD 9º de la sentencia insiste en la necesaria disuasión y proporcionalidad que deben guiar el ejercicio de la potestad sancionadora, junto con la precisa atención a los criterios de graduación antes apuntados. Así, señala que *"las sanciones administrativas previstas para el ejercicio de actividades [...] han de fijarse en un nivel suficientemente disuasorio para que, al tomar sus propias decisiones, las empresas no aspiren a obtener unos beneficios económicos derivados"*

27



de las infracciones que resulten ser superiores a los costes (las sanciones) inherentes a la represión de aquéllas.” Asimismo, precisa que la finalidad disuasoria de las multas en materia de defensa de la competencia no puede constituirse en el punto de referencia prevalente para el cálculo en un supuesto concreto, desplazando al principio de proporcionalidad.

Tal y como ya se ha señalado, la infracción que aquí se analiza se califica por la LDC como muy grave, a la que se asocia una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total del infractor en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de las sanciones, esto es, 2018. Por otro lado, tal y como señala el Tribunal Supremo, dicho porcentaje debe concebirse como el límite máximo de una escala o arco sancionador, es decir, dicho porcentaje “marca el máximo del rigor sancionador para la sanción correspondiente a la conducta infractora que, dentro de la respectiva categoría, tenga la mayor densidad antijurídica”. Siendo ello así, el 10 % debe reservarse como “respuesta sancionadora aplicable a la infracción más reprochable de las posibles dentro de su categoría”.

Las resoluciones más recientes de autoridades de competencia recaídas en expedientes relativos a honorarios de colegios y asociaciones profesionales han tomado como base de cálculo de la sanción el volumen de los ingresos colegiales dado que se trata de una infracción por objeto y que resulta prácticamente imposible estimar el volumen de negocio de cada uno de los abogados colegiados que aplicaron el documento CRITERIOS 2011 durante el período 2012-2018.

Respecto a los ingresos colegiales correspondientes al ejercicio 2018, que es el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la sanción, y tras la información remitida por el REICAZ a requerimiento del órgano instructor, este Tribunal considera que deben tenerse en cuenta, en aplicación de la doctrina jurisprudencial expuesta y a diferencia de lo que hace el Servicio instructor, las cantidades incluidas tanto en la cuenta «Importe neto de la cifra de negocios», que asciende a 2.170.659,15 €, como en la de «Otros ingresos de explotación», que asciende a 3.138.456,81 €, lo que en total asciende a 5.309.115,96 €.

No se está de acuerdo con la alegación efectuada desde el REICAZ frente a la propuesta de resolución consistente en la imposibilidad de que se puedan considerar partidas ajenas al negocio empresarial. La doctrina jurisprudencial expuesta ratifica lo señalado por este Tribunal y obliga a desestimar la alegación.

Señalado todo lo anterior, a la vista de las características de la conducta infractora, según los criterios de graduación considerados y aplicados los ajustes de proporcionalidad y efecto disuasorio, el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón estima pertinente imponer una sanción al Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza por importe de



21.236,46 € que, aproximándose a la sugerida desde el Servicio instructor, representa el 0,4 % exacto de los ingresos totales del ejercicio 2018 acreditados.

La imposición de la multa corresponde, a propuesta del Servicio de Competencia y Regulación, al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, como órgano competente para dictar la resolución que haya de recaer en el presente procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.2 d) de la citada Ley 15/2007, de 3 de julio, y con las competencias atribuidas al mismo en el citado Decreto 29/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón.

Por todo ello, de conformidad con los fundamentos jurídicos esgrimidos en la presente resolución, el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón

HA RESUELTO

PRIMERO.– Declarar acreditada la comisión de una infracción muy grave del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, tipificada en su artículo 62.4, por parte del REICAZ, consistente en una recomendación colectiva de precios materializada en la elaboración y difusión a sus colegiados e indiscriminada a través de su página web del documento CRITERIOS 2011.

SEGUNDO.– Imponer una sanción de 21.236,46 € al Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza como responsable de la comisión de una infracción muy grave de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

TERCERO.– Intimar al citado colegio profesional para que se abstenga de llevar a cabo conductas semejantes en el futuro.

CUARTO.– Ordenar al Servicio de Competencia y Regulación que efectúe el debido seguimiento de lo previsto en esta resolución.”

Zaragoza, a 12 de diciembre de 2019

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Eloy Fernandez Pérez, Asesor Técnico, DIRECCIÓN GRAL. DE ECONOMÍA el 12/12/2019.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <https://gobierno.aragon.es/verificador/CSVVOB41YLU2661ZO1PFI> con CSV CSVVOB41YLU2661ZO1PFI.

ANEXO III

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo Contencioso Administrativo). Sentencia nº. 000158/2021, de 17 de mayo de 2021.



**SECCION Nº 1 DE LA SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE
ARAGON**

C/ Coso, 1, Zaragoza
Zaragoza
Teléfono: 976 208 351, 976 208 350
Email.: tribunalsuperiorcontenciosos1zaragoza@justicia.aragon.es
Modelo: PO185

Sección: A5

Proc.: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Nº: **000060/2020**

NIG: 5029733320200000086

Resolución: Sentencia 000158/2021

Firmado por:
Mª PILAR LA CASA CLAVER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTÍNEZ LASIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SEOANE PRADO

Puede relacionarse telemáticamente con esta Admón.
a través de la sede electrónica (personas jurídicas)
<https://sedejudicial.aragon.es/>

Intervención:	Interviniente:	Procurador:	Abogado:
Demandante	REAL E ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE ZARAGOZA	PABLO LUIS MARIN NEBRA	JOSÉ LUIS CALVO MIRANDA
Demandado	TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN		LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGON

SECCION TERCERA DE REFUERZO

SENTENCIA Nº 000158/2021

ILUSTRÍSIMOS SEÑORES

PRESIDENTE

D. FERNANDO ZUBIRI de SALINAS

MAGISTRADOS:

D.JAVIER SEOANE PRADO

D. LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH

D.IGNACIO MARTÍNEZ LASIERRA

En Zaragoza, a diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.

En nombre de S.M. el Rey.

La Sección tercera, funcional de refuerzo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, integrada por los Magistrados de la Sala de lo Civil y Penal citados al margen, HA VISTO el presente recurso número 60/20 seguido entre la parte demandante el **REAL E ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE ZARAGOZA** representado por el Procurador D. Pablo Marín Nebra y dirigida por el Letrado D. José Luis Calvo Miranda y la demandada el **TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN** representada y defendida por el Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se ha seguido el procedimiento conforme a los

1

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 18/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



Firmado por:
M^a PILAR LA CASA CLAVIER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTÍNEZ LA SIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SEOANE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 18/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==



trámites legalmente previstos para el procedimiento ordinario en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y tiene por objeto el Acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón de 2 de diciembre de 2019 por el que declara la comisión de una infracción grave del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, tipificada en su artículo 62.4 por parte del REICAZ, imponiéndole una sanción de 21.236,46€.

La cuantía del procedimiento ha quedado fijada en 21.236,46 euros.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El Procurador D. Pablo Luis Marín Nebra, en la representación que ostenta, formuló recurso contencioso administrativo contra la resolución indicada en el encabezamiento de esta Sentencia, mediante escrito que tuvo entrada en la Secretaría de este Tribunal el día 12 de febrero de 2020.

SEGUNDO. - Admitido a trámite el recurso, y tras la recepción del expediente administrativo, se dedujo demanda basada en los hechos y fundamentos de derecho que constan en las actuaciones y que contenía su solicitud en el suplico recogido en los siguientes términos:

<< **SUPLICO A LA SALA**, que con admisión del presente escrito y documentos adjuntos, tenga por formulado en tiempo y forma escrito de demanda y previos los trámites preceptivos, dicte sentencia estimatoria del presente recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón adoptado en su sesión de 2 de diciembre de 2019, declarando dicho acto administrativo nulo de pleno derecho o, subsidiariamente, anulable, con el resto de pronunciamientos que son inherentes, entre ellos, el reintegro del importe de la sanción abonada incrementado en el interés correspondiente, con imposición de costas.>>

TERCERO. - De la demanda presentada se dio el traslado legalmente previsto a la Administración demandada, en cuyo nombre y representación interviene a la Letrada de los Servicios Jurídicos Sra. D^a. Isabel Cudevilla Lafuente presentó contestación a la demanda mediante escrito cuyo suplico es del tenor literal siguiente:

<< **A LA SALA SUPLICO** que, tenga por presentado este escrito y su copia y por CONTESTADA EN TIEMPO Y FORMA LA DEMANDA interpuesta en el PROCEDIMIENTO ORDINARIO N^o 60/2020, para que en su día dicte Sentencia declarando la desestimación del recurso contencioso administrativo interpuesto, por ser el acto impugnado conforme a derecho.>>

CUARTO.- Por resolución de día 19 de febrero de 2021 fue designado ponente del presente procedimiento el Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar, se recibió el pleito a prueba, una vez terminado el período legalmente establecido y en virtud de la adscripción de Magistrados de la Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del mismo Tribunal, por providencia del día 26 de abril de 2021 fue designado nuevo ponente el Magistrado de la Sala Civil y Penal el Ilmo. Sr. D. Fernando Zubiri de Salinas, fijándose para votación y fallo el día 5 de mayo de 2021



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Objeto del proceso

Es objeto del presente recurso contencioso administrativo el acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, de fecha 2 de diciembre de 2019, dictado en el expediente 1/2018/COM, en que se impuso al Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza (en adelante, REICAZ) una sanción de multa de 21.236,46 euros, por infracción del art. 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

La resolución recurrida considera que el REICAZ ha llevado a cabo una recomendación colectiva de precios que es contraria al precepto indicado, que el REICAZ tiene la consideración de sujeto infractor responsable, conforme a los arts. 61.1 y 63.1 de la citada ley, y que la conducta debe ser calificada como infracción muy grave a tenor del art. 62. 4, a) de la misma. En aplicación de los criterios que señala el art. 64 de la LDC, fija la cuantía de la sanción en la suma antes indicada.

SEGUNDO. - Hechos probados

El acuerdo que es objeto de recurso contencioso administrativo fija como acreditados los siguientes hechos:

<< HECHOS ACREDITADOS

En el expediente de referencia, el Servicio de Competencia y Regulación consideró hechos probados, y este Tribunal los acepta, los siguientes:

"(1) La entrada en vigor de las leyes de trasposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), conllevó una modificación sustantiva de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales que propició que el REICAZ modificara los denominados criterios orientativos en materia de honorarios con el objeto de intentar adaptarse al nuevo marco legal. Así lo reseña el propio colegio profesional en la Circular 39/2009, de 30 de diciembre, aportado como anexo a la contestación del REICAZ, de fecha 7 de junio de 2018, al primero de los requerimientos de información practicados dentro de la fase de información reservada folio 511).

Esta adaptación consistió, sucintamente, en:

- Derogar los hasta entonces vigentes CRITERIOS 2001, aprobados por acuerdo de la Junta General Extraordinario de 19 de junio de 2001.
- Revisar y complementar {os referidos criterios con la finalidad de adecuarlos a la normativa procesal vigente,
- Suprimir la emisión de dictámenes sobre honorarios de profesionales salvo que la solicitud de dictamen la curse un órgano judicial.
- Recomendar y promover la confección de hojas de encargo y presupuesto.

Firmado por:
M^a PILAR LA CASA CLAVIER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTINEZ LASIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SEOANE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 18/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87a7AA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
M^º PILAR LA CASA CLAVER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTÍNEZ LA SIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SEOANE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 18/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2f6e7241763c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

Esta labor de revisión y complementación concluyó con la aprobación, en sesión ordinaria de la Junta de Gobierno del REICAZ celebrada el 27 de diciembre de 2011, del documento CRITERIOS 2011 que señala, en su parte introductoria (folios 530 a 533) la prohibición de establecer baremos o criterios orientativos de cualquier tipo en materia de honorarios profesionales como consecuencia de la trasposición de la Directiva de Servicios mediante Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Refiere el REICAZ que la finalidad a que responden estos criterios es facilitar o la Junta de Gobierno unas pautas objetivas sobre las que elaborar los informes de honorarios que en tasación de costas o por vía pericial le solicitan los Juzgados al amparo de la legislación vigente.

Señala también el documento que los mismos no pueden ser considerados normas o criterios a aplicar por los abogados, quienes gozan de libertad absoluta para pactar sus honorarios con clientes. No obstante, como también señala el citado texto, está previsto que se puede acudir a ellos en caso de discrepancia entre cliente y abogado, viéndose, consecuentemente, comprometida esa pretendida libertad de pactos.

2) Como ya se apuntó en el pliego de concreción de hechos adoptado el 19 de diciembre de 2018, cabe referir la distinción conceptual entre «criterio orientador» y «baremo». En palabras de la ya extinta Comisión Nacional de la Competencia en su Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios, se entiende por «criterio orientativo» el conjunto de elementos que han de tenerse en cuenta para la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados y no el resultado cuantitativo de aplicar dichos criterios en cada caso concreto, que sería el precio u honorario. Por su parte, se entiende por «baremo» toda lista o repertorio de tarifas.

Del análisis del documento CRITERIOS 2011, en lo que a su parte no introductoria se refiere folios (535 a 578), se concluye que su contenido se identifica con esta segunda acepción, y no con la primera, toda vez que el mencionado documento contempla una relación de actuaciones y servicios propios del ejercicio profesional del colectivo colegiado tasada en su precio. Es decir, el documento CRITERIOS 2011, a pesar de su errónea denominación, constituye un verdadero baremo de precios, en 'los términos antedichos definidos por la CNMC.

(3) En referencia al documento CRITERIOS 2011, la Circular 44/2011, de 30 de diciembre, aportada también como anexo a la contestación del REICAZ, de fecha 7 de junio de 2018, al primero de los requerimientos de información practicados dentro de la fase de información reservada, señala que, a diferencia de todos sus predecesores, no constituyen Criterios llamados a servir de instrumento orientador a los colegiados en la fijación de sus honorarios (folios 523 a 525). Como ya se ha avanzado en epígrafes anteriores, el REICAZ elaboró el documento CRITERIOS 2011, derogando y sustituyendo el hasta entonces vigente. El REICAZ ha señalado tanto en su contestación al requerimiento de información de 7 de junio de 2018, como en las propias Circulares 39/2009 y 44/2011 que el documento CRITERIOS 2001 hubo de ser derogado, y sustituido por otro, por entenderse contrario al nuevo orden normativo establecido tras las modificaciones operadas por las leyes de trasposición al ordenamiento jurídico



Firmado por: M ^a PILAR LA CASA CLAVER, FERNANDO ZUBIRIBE SALINAS, IGNACIO MARTÍNEZ LASIERRA, LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH, JAVIER SECAÑE PRADO	
Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html	Fecha: 18/05/2021 13:30
CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==	



español de la denominada Directiva de Servicios; sin embargo, a dicho documento sustituyó otro que, visto y comparado su contenido, adolece de los mismos vicios de ilegalidad (sic). Es decir, la pretendida adaptación del documento inicial, en realidad, no se ha llevado a término por cuanto existe una verdadera identidad en el contenido de ambos documentos.

Efectivamente el nuevo documento no supone más que lo actualización del anterior en lo que a cuantías se refiere. El documento CRITERIOS 2011 contempla una relación de baremos igual a la que ya preveía el documento CRITERIOS 2001 al que viene a sustituir, y, por lo tanto, contraviene netamente, al igual que aquél al que sustituye, las previsiones de artículo 14 y la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales y, consecuentemente, las de la propia Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

(4) Es reseñable, también, que la Circular 44/2011, de 30 de diciembre, señala que los citados «criterios» están pensados, como ámbito propio natural, para arbitrar en las impugnaciones de honorarios en tasaciones de costas. No obstante, la mencionada circular dispone que también se podrá acudir a ellos en supuestos en que sea el propio cliente quien cuestione la remuneración de su Letrado. Por lo tanto cuando exista discrepancia en el precio propuesto por el profesional y el que esté dispuesto a pagar el consumidor, regirán los «criterios» del REICAZ, con lo que, en esencia, se provoca una clara uniformidad de precios incluso en el supuesto poco probable de que en la fijación de precios originaria intervenga el juego de la libre competencia.

(5) El documento CRITERIOS 2011 ha sido accesible a través de la página web del REICAZ a toda clase de público, profesional de la abogacía colegiado o no. Según Diligencia, de 11 de mayo de 2018, de la Jefa de Servicio de Competencia y Regulación (ANTECEDENTE 2), el mencionado servicio tuvo acceso y descargó el documento CRITERIOS 2011 desde la página web del REICAZ <http://www.reicoz.org/normaspr/#ngral>, concretamente, través del enlace habilitada como «Acceso para juzgados» que, a pesar de su denominación, permitía el acceso al público en general sin necesidad de credenciales.

Cabe mencionar, además, que en la Circular 39/2009, de 30 de diciembre, el REICAZ informa de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno del mismo, entre ellos, el de publicar en la página web del Colegio estos acuerdos y criterios para conocimiento general. Asimismo, la Circular 44/2011, de 30 de diciembre, señala que por la misma se procede a presentar y publicar unos Nuevos Criterios. Y en este mismo sentido se manifiesta el propio documento, cuya parte introductoria (folios 530 a 533) señala, respecto de los «criterios», que se trata de un instrumento de trabajo objetivo para la Junta de Gobierno que es lógico que se haga público, pues si las minutas de los abogados pueden ser impugnadas es razonable que los abogados sepan cuáles son los criterios que va a seguir la Junta de Gobierno a la hora de valorar las impugnaciones.

En este mismo sentido se manifiestan también las memorias del REICAZ de los años 2011 y 2012. Respecto a la primera de ellas, la Memoria del REICAZ de 2011 (folios 872 a 895) refiere respecto del documento CRITERIOS 2011 que se están repartiendo a los colegiados desde principios de mes. La Memoria del



Firmado por:
M^º PILAR LACASA CLAVER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTINEZ LASIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SECANE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 18/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

REICAZ de 2012 (folios 896 a 917) señala que [...] no obstante y a título informativo, se ha distribuido entre los colegiados. Sendas afirmaciones de las memorias contables -de 2011 y 2012 demuestran, por lo tanto, el hecho de que el documento CRITERIOS 2011 fue difundido por el propio REICAZ entre sus colegiados.

(6) Conforme al acta de navegación certificada por COLORIURIS, S.L., aportada por el REICAZ con fecha 7 de junio de 2018 como documentación adjunta o la contestación al requerimiento de información cursado por este órgano instructor (ANTECEDENTE 3), desde el 6 de junio de 2018 el mencionado acceso público al documento CRITERIOS 2011 es inexistente. Consta, igualmente, que desde esa misma fecha el acceso «privado», condicionado a disponer de usuario y clave, se encuentra inhabilitada. Manifiesta el citado profesional que el acta de navegación ya aludida (folio 579) acredita que la publicidad del documento nunca tuvo lugar; sin embargo, el Servicio de Competencia y Regulación, como ya se ha expuesto, tuvo acceso a dicho documento con anterioridad a que se expidiera la mencionada acta, lo que induce a pensar que, efectivamente, en la actualidad y desde la fecha de la misma, 6 de junio de 2018, no son accesibles; sin embargo, no queda acreditado que con anterioridad no fueran accesibles, a lo que cabe añadir que tanto la Diligencia, de 11 de mayo, de la Jefa de Servicio de Competencia y Regulación, como el certificado emitido por el técnico en informática del Departamento de Economía, Industria y Empleo, de 26 de abril de 2019, sí acreditan que el documento CRITERIOS 2011 fue accesible con anterioridad a la referenciada fecha en el acta de navegación, 6 de junio de 2018.

Mismo razonamiento podría predicarse del acceso «privado» con la salvedad de que este órgano instructor no lo ha podido verificar por no disponer de clave de usuario y contraseña.

(7) La Diligencia, de 31 de octubre de 2018, del órgano instructor deja constancia de que el documento es accesible y descargable desde el sitio web <https://docplayer.es>. La publicidad actual del documento en otros sitios web prueba que el documento CRITERIOS 2011 ha sido objeto de una profusa difusión con independencia de quien ostente la titularidad y la gestión de contenidos de la web, cuestión ésta que no es objeto de valoración en el presente expediente.

(8) Según el informe emitido por EUROFOR CENTRO DE FORMACIÓN, S.L., a solicitud del REICAZ, y presentado por éste en el procedimiento sancionador de referencia como prueba cuya práctica fue admitida por el órgano instructor según escrito de fecha 13 de marzo de 2019 (ANTECEDENTES 19 y 21), resulta:

- a. No se puede afirmar que el documento CRITERIOS 2011 no fuera hecho público a través de la página web con anterioridad a julio de 2018.
- b. No se puede afirmar que el precitado documento no fuera accesible sin restricciones con anterioridad a julio de 2018.
- c. Sólo se puede afirmar que desde julio de 2018 el acceso es restringido, solicitándose usuario y contraseña, y no estando disponible la descarga de dicho fichero. El informe no clarifica a qué colectivo quedó restringido dicho acceso, no descarta que el acceso restringido estuviera habilitado para los colegiados, lo que



ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Firmado por:
M^a PILAR LACASA CLAVER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTINEZ LASIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SEOANE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html

Fecha: 18/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

supondría continuar con la actividad prohibida por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio.

d. Mediante correo electrónico el REICAZ solicitó a EUROFOR CENTRO DE FORMACIÓN, S.L. que se habilitara un acceso restringido al documento para «Juzgados y Tribunales». A partir del 31 de enero de 2012, señala el informe, dicho acceso restringido fue efectivo; sin embargo, tal y como acredita la Diligencia, de 11 de mayo de 2018, y avala el certificado emitido en fecha 26 de abril de 2019 por el técnico informático del Gobierno de Aragón, el Servicio de Competencia y Regulación tuvo acceso al documento CRITERIOS 2011 a través del acceso habilitado para «Juzgados y Tribunales» por lo que la pretensión de que fuera un acceso restringido no llegó materializarse ni en la fecha indicada ni tiempo después.

e. El REICAZ no tiene ninguna relación con el portal web <https://docplayer.es>. Efectivamente, el mencionado portal tiene por finalidad la disposición al conjunto de la comunidad de internet la mayor cantidad de información posible, basándose en la publicación por parte de cualquier usuario con conexión a internet y unos requisitos de validación básicos basados en rellenar un formulario con nombre, apellidos y dirección de correo, que completados permiten a cualquier persona la publicación de información sin cotejar sus orígenes ni propietarios [...]. Derivado de esto, cualquier usuario, cualquier persona, ha debido tener primero acceso al documento publicitado o través del citado portal web <https://docplayer.es>.

f. No se puede verificar que, contrariamente a lo constatado en la Diligencia de la Jefa de Servicio de Competencia y Regulación de 11 de mayo de 2018, dicho servicio no tuviera acceso al documento CRITERIOS 2011 desde la página web www.reicaz.org.

(9) Según certificado emitido el 26 de abril de 2019 por técnico competente de la Secretaría General Técnica de Economía, Industria y Empleo (folios 918 a 975) queda acreditado que el documento CRITERIOS 2011 fue accesible a través de la página web www.reicaz.org y descargado íntegramente en el equipo de la Jefa de Servicio de Competencia y Regulación ya con fecha 13 de marzo de 2018, tras haber tenido conocimiento del escrito presentando ante la CNMC alertando sobre esos hechos (ANTECEDENTE 1), esto es, con anterioridad al 7 de junio de 2018 referenciado en el acta de navegación presentada por el interesado como prueba de que el documento no era accesible a través de la citada página web (ANTECEDENTE 3). >>

(...)

Los citados hechos están comprobados, según consta en el expediente incoado al efecto. Realmente, el colegio profesional recurrente no niega el contenido sustancial de la relación fáctica, sino en los apartados referidos a la divulgación electrónica del documento que contenía los criterios y a la determinación de la sanción pecuniaria, al estimar que los cálculos económicos realizados no son correctos. En cuanto al fondo, considera que la acción no es constitutiva de infracción de la LDC.

TERCERO. - Calificación jurídica de los hechos en la resolución recurrida



Firmado por:
M^a PILAR LA CASA CLAVER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTINEZ LASIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SEOANE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 18/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87a7AA=



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

El debate jurídico sustancial en el proceso se centra en la calificación del alcance del documento, si se trata de unos criterios orientativos o de un baremo de honorarios mínimos establecidos por el colegio. La resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón entiende, y así lo explica en el fundamento de derecho cuarto, que se trata de una decisión consistente en una recomendación colectiva de precios fundada en la acreditada elaboración y difusión del documento CRITERIOS 2011. Añade que “no se sanciona porque el REICAZ haya emitido una recomendación de precios al fijar baremos de precios para la determinación de las costas judiciales, sino porque ha efectuado una recomendación de precios al fijar baremos para actuaciones ajenas a la tasación de costas que sí queda sujetas a la lógica del mercado”.

El art. 1 de la LDC establece: <<Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en:

a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.>>

A su vez, el art. 62.4 a) señalaba como infracción muy grave <<a) El desarrollo de conductas colusorias tipificadas en el art. 1 de la Ley que consistan en cárteles u otros acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas, prácticas concertadas o conscientemente paralelas entre empresas competidoras entre sí, reales o potenciales.>>. Este precepto ha sido modificado por RDL 7/2021 de 27 abril de 2021, pero la nueva redacción no hace atípica la conducta que se ha señalado en los hechos probados de la resolución recurrida, ni resulta más beneficiosa para el infractor.

La cuantía de la sanción se ha de fijar con arreglo a lo establecido en el art. 63.1 c) de la LDC.

CUARTO. - Argumentos de la parte recurrente

Frente a la resolución sancionadora, el REICAZ arguye: a) que el documento se enmarca en la obligación que el mismo tiene de fijar criterios en materia de honorarios a efectos de tasaciones de costas y de jura de cuentas; b) que el documento ha tenido una difusión selectiva por parte del REICAZ, y no de una difusión indiscriminada; c) que la conducta habría de calificarse como de menor importancia, pues el ámbito de aplicación de los criterios es el judicial, quedando acreditada la escasa judicialización de las reclamaciones de honorarios, tasación de costas y jura de cuentas, de modo que sería de aplicación lo dispuesto en el art. 5 de la LDC; d) que la cuantía de la sanción ha sido fijada de manera incorrecta, y al hacerlo el Tribunal ha alterado los hechos de la propuesta de resolución incrementando la base para su cálculo, sin conceder nuevo trámite de audiencia.

Por todo ello solicita que se declare dicho acto administrativo nulo de pleno derecho o, subsidiariamente, anulable, con el resto de pronunciamientos que son



ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Firmado por:
M^a PILAR LA CASA CLAVIER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTINEZ LASIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SEOANE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 18/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

inherentes, entre ellos, el reintegro del importe de la sanción abonada incrementado en el interés correspondiente.

QUINTO. - Invocación de nulidad del procedimiento sancionador

La cuestión referida a la nulidad procedimental, por falta del trámite de audiencia a quien se considera en el expediente como responsable de la conducta típica, debe ser rechazada, pues no se ha producido efectiva indefensión, sino que el REICAZ ha conocido la resolución y ha podido recurrirla, argumentando con arreglo a sus intereses jurídicos. La propuesta de resolución y la decisión finalmente adoptada coinciden en los hechos imputados y en su calificación jurídica, de modo que la diferencia en cuanto a la forma de determinar el importe de la sanción no tiene la relevancia que plantea la parte recurrente, respecto a la debida tramitación del procedimiento sancionador. No se vulnera el art. 90.2 de la Ley 39/2015, conforme al que <<En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días >>, ya que los hechos por los que se sanciona no difieren de los que constaban en la propuesta de resolución, ni tampoco la calificación jurídica, y la sanción impuesta resulta de cuantía inferior a la que constaba en dicha propuesta.

SEXTO. - Funciones colegiales en materia de tasación de costas y jura de cuentas

En la regulación que la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) hace de la tasación de costas, se prevé la posible impugnación de los honorarios de los letrados por excesivos, y al efecto el art. 246.1 previene <<1. Si la tasación se impugnara por considerar excesivos los honorarios de los abogados, se oirá en el plazo de cinco días al abogado de que se trate y, si no aceptara la reducción de honorarios que se le reclame, se pasará testimonio de los autos, o de la parte de ellos que resulte necesaria, al Colegio de Abogados para que emita informe.>>

Para cumplir esta obligación que le impone la ley, el Colegio de Abogados ha de tener establecidos unos criterios, ya que de lo contrario cualquier informe que emitiera podría quedar carente de unas bases para fijar su contenido. A la vez, los colegiados que han de redactar su minuta, cuando debe ser abonada por la parte contraria según lo ordenado en la sentencia, precisan contar con un criterio conocido y claramente establecido, pues de lo contrario la impugnación de los honorarios por excesivos sería habitual, en búsqueda de lograr una disminución del alcance de la obligación de pago, ya que entre la parte que debe cumplir este débito y el letrado que gira la cuenta no existe contrato o acuerdo alguno que sean fuente de la obligación de pago.

En cuanto a la jura de cuentas del abogado a su propio cliente, aun en los casos en que no se ha fijado por escrito o de forma expresa unas condiciones contractuales o no existe hoja de encargo de la prestación de los servicios profesionales, el art. 35 LEC previene que << Los abogados podrán reclamar frente a la parte a la que defiendan el pago de los honorarios que hubieren



ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Firmado por:
M^a PILAR LA CASA CLAVIER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTINEZ LASIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SEOANE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 19/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2fde724-11783c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

devengado en el asunto, presentando minuta detallada y manifestando formalmente que esos honorarios les son debidos y no han sido satisfechos. Igual derecho que los abogados tendrán sus herederos respecto a los créditos de esta naturaleza que aquéllos les dejaren. No será preceptiva la intervención de abogado ni procurador>>. Si, requerido de pago, el cliente entendiese que los honorarios reclamados son excesivos, tras el trámite establecido en el citado precepto el apartado 3 indica que <<el secretario judicial procederá previamente a su regulación conforme a lo previsto en los artículos 241 y siguientes>>, de modo que también es posible que se solicite del Colegio de Abogados informe sobre la cuantía de los honorarios reclamados.

De esta forma, la fijación de unos criterios orientativos a los indicados efectos no supone una actuación contraria a la libre competencia. Y no podemos estimar que el documento CRITERIOS 2011 realice una recomendación colectiva que limite la libre competencia, pues los letrados son libres a la hora de contratar con sus clientes las condiciones en que se avienen a prestar sus servicios profesionales, conforme a lo establecido en el art. 1.1 del Estatuto de la Abogacía, Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, todavía vigente (disposición derogatoria única y disposición final cuarta del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española). A su tenor, << La abogacía es una profesión libre e independiente que presta un servicio a la sociedad en interés público y que se ejerce en régimen de libre y leal competencia, por medio del consejo y la defensa de derechos e intereses públicos o privados, mediante la aplicación de la ciencia y la técnica jurídicas, en orden a la concordia, a la efectividad de los derechos y libertades fundamentales y a la Justicia>>.

Al efecto es significativo lo que expresa la Circular 44/2011, del REICAZ, que al presentar estos criterios afirma: << La Junta de Gobierno de este R. e I. Colegio puede hoy por fin presentar y publicar unos Nuevos Criterios en materia de honorarios, aprobados en su sesión ordinaria de 27 de diciembre, que, a diferencia de todos sus predecesores, no constituyen Criterios llamados a servir de instrumento orientador a los colegiados en la fijación de sus honorarios.

Son la recopilación de una serie de pautas y máximas de experiencia que permitan a la Junta de Gobierno y a la Comisión Delegada de Honorarios, elaborar los informes en la materia que haya de emitir a solicitud de los órganos jurisdiccionales, de la forma más objetiva posible, sin olvidar por supuesto la obligada atención a las concretas circunstancias de cada caso, como exige la emisión de una opinión o parecer en cualquier contienda jurídica>>; y añade: << Ciertamente es que, como su propia denominación indica, también se podrá acudir a ellos en supuestos en que sea el propio cliente quién cuestione la remuneración de su Letrado.

Es aquí donde radica una diferencia sustancial con la situación anterior, pues desde la vigencia del nuevo marco legal en la materia, los criterios que excepcionalmente se permite tener a los Colegios de Abogados, carentes de cualquier carácter orientador, son únicamente una herramienta de trabajo para informar a Juzgados y Tribunales acerca de los honorarios que resulten correctos



ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Firmado por:
M^a PILAR LACASA CLAVER,
FERNANDO ZUBIRIBIDE SALINAS,
IGNACIO MARTINEZ LA SIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SECAÑE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 18/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

según dichos criterios, haciendo total abstracción de la circunstancia de si han de ser satisfechos por la parte contraria o por el cliente.

Las anteriores consideraciones llevan a la Junta a insistir una vez más, aun a riesgo de reiteración, en este nuevo carácter de los Criterios, despojados de cualquier connotación orientativa, y menos aún normativa que nunca tuvieron.>>

Aunque es cierto que, desde una perspectiva lógico filosófica, las cosas son lo que corresponde a su propia naturaleza y no lo que los autores proclaman en su propia defensa, sin embargo, no podemos apreciar que es este caso el REICAZ, contraviniendo la ley y sus propias manifestaciones, haya introducido un baremo orientativo en materia de honorarios que siga los pasos del anterior y signifique, de hecho, una actuación colusoria.

SÉPTIMO. - Jurisprudencia de aplicación

La STS de 15 de julio de 2019, (Sala Tercera, sección nº 3) nº 1068/2019, dictada en resolución de recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado y que tenía por objeto decisiones del Consejo General de la Abogacía Española, en materia de derechos económicos de los letrados que ejercen en el turno de oficio en defensa de clientes que gozan del derecho a la asistencia jurídica gratuita, razona:

<< a la luz de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional y de este Tribunal Supremo que antes hemos reseñado, bien puede decirse que los acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas o prácticas de los Colegios de Abogados, o, como en este caso, del Consejo General de la Abogacía Española, son susceptibles de vulnerar las reglas de la libre competencia cuando inciden en la regulación del ejercicio profesional de los abogados que corresponde a la actuación en el mercado de libre prestación de servicios de defensa y asesoría jurídica, en cuanto se refiere a la oferta de servicios profesionales prestados y a las condiciones de remuneración de los mismos. Sin embargo, cuando se trata de los servicios profesionales prestados por abogados del turno de oficio, al amparo de la Ley 1/1996, de 13 de enero, de asistencia jurídica gratuita, no resultan aplicables las normas comunitarias o nacionales de competencia.

Entendemos que los marcos reguladores de la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita por los abogados no concurren las notas determinantes de la aplicación del principio de libre competencia, que se sustenta en la idea de base económica de que el mercado se rige por la ley de la oferta y de la demanda, debiendo estar abierto a la iniciativa empresarial, con el objetivo de que se produzca un funcionamiento equilibrado del mismo, en beneficio de los consumidores. En el ámbito estricto al que nos venimos refiriendo -prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita- los abogados no compiten entre sí, no existe libertad de contratación de los servicios profesionales del abogado, ni libertad para fijar los honorarios, ni hay propiamente retribución que deba satisfacer el cliente, al corresponder al Estado la obligación jurídica de compensar adecuadamente el trabajo realizado al servicio de la Administración de Justicia>>.

Y concluye:



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
M^a PILAR LA CASA CLAVER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTINEZ LASIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SEOANE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 18/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87a7AA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

<<Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a la cuestión planteada en este recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:

1.- La organización de los servicios de asistencia jurídica gratuita a que se refieren los artículos 22 y siguientes de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, tiene como finalidad garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y a la prosecución de un proceso justo y equitativo, así como el derecho de defensa respecto de aquellas personas a las que se les reconozca, debido a la insuficiencia de recursos económicos para litigar, el derecho a la justicia gratuita. Las decisiones adoptadas en este ámbito regulatorio son legítimas en cuanto sean necesarias para el buen ejercicio de la abogacía y se justifiquen por pretender satisfacer el derecho a una correcta administración de justicia.

2.- Las prohibiciones contenidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia no resultan aplicables a los servicios de asistencia jurídica gratuita que prestan los abogados del turno de oficio, cuya regulación organizativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, compete a los Colegios de Abogados.>>

Este criterio es aplicable al caso que nos ocupa pues, salvo la referencia al pago de los derechos económicos por parte del Estado, el resto de la argumentación contenido en la sentencia del alto tribunal es plenamente trasladable a los supuestos en que no existe relación contractual entre el cliente y el abogado, sino que sus honorarios han de ser satisfechos por la parte condenada al pago de las costas, según la resolución judicial recaída. E igualmente puede entenderse en cuanto a los procedimientos de cuenta jurada, ante la ausencia de contrato de prestación de servicios, libre y válidamente concertado.

OCTAVO. - Calificación de los hechos objeto de la sanción

Argumenta la resolución impugnada que el documento sobre criterios orientativos es, realmente, un baremo de fijación de honorarios, reproducción actualizada del anterior, y que impide o limita la libre competencia en el ejercicio de los servicios profesionales de los abogados; entiende que se trata de prácticas colusorias, como son los acuerdos, decisiones, recomendaciones colectivas o prácticas concertadas o conscientemente paralelas que tienen por objeto o por su naturaleza, pueden producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consisten en fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio; y niega que su función esté destinada a resolver las impugnaciones de la tasación de costas, porque incluye conceptos que no se recogen en éstas, como son el asesoramiento al cliente o las entrevistas previas a la interposición de un proceso judicial.

Esta argumentación no puede servir para justificar la sanción impuesta. Es claro que la función a desempeñar por el documento de criterios es la de servir de referencia para los informes que el Colegio ha de hacer a instancia de los juzgados y tribunales, y en la minuta de honorarios los letrados pueden incluir conceptos distintos, que sean referidos a su actividad profesional como abogados, entre los que podrían encontrarse los relativos a asesoramiento al cliente antes de



Firmado por:
M^a PILAR LA CASA CLAVER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTINEZ LA SIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SEOANE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==

Fecha: 19/05/2021 13:30

plantear una reclamación que abre la vía del proceso, o la defensa frente a uno iniciado en su contra, de modo que el documento de criterios podía contemplar todos los supuestos posibles en los que un letrado realiza una actividad profesional susceptible de generar derechos económicos como honorarios.

En todo caso, las cantidades a que se refiere la resolución son escasamente relevantes desde una perspectiva económica, de modo que estos apartados podrían considerarse excluidos de la actuación contraria a la libre competencia, por aplicación de la excepción que recoge el art. 5 de la LDC, según el cual <<Las prohibiciones recogidas en los arts. 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.>>

NOVENO. - Conclusión sobre el fondo del asunto

En definitiva, la fijación de criterios orientativos en la forma que la ha realizado el REICAZ tiene su amparo en lo dispuesto en la Ley 25/2009, art. 5-17, que añadió la disposición adicional cuarta a la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, con el siguiente tenor: <<Disposición Adicional Cuarta. Valoración de los Colegios para la tasación de costas. 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.>>

En atención a lo expuesto procede la estimación del recurso contencioso administrativo interpuesto, y anular la resolución sancionadora dictada por el Tribunal de Defensa de la Competencia. Por tanto, no es preciso un pronunciamiento sobre las cuestiones relativas a la publicidad de los criterios o a la forma de determinar la cuantía de la sanción de multa impuesta.

La estimación lleva consigo la devolución del importe de la sanción impuesta, con los intereses legales desde la fecha de su pago hasta la efectividad de la devolución.

DÉCIMO. - Costas

La complejidad de las cuestiones planteadas hace que el asunto presente relevantes dudas de derecho, por lo que no procede hacer imposición de las costas procesales, conforme al art. 139.1 de la LJCA.

VISTAS las normas citadas y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Primero. - Estimar, el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza (REICAZ), contra el Acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, de 2 de diciembre de 2019, que anulamos por no ser ajustada a derecho.





Segundo. - Ordenar la devolución del importe de la sanción que fue impuesta, con los intereses legales desde la fecha en que fue satisfecha.

Tercero. - No hacer imposición de las costas procesales.

Contra la presente resolución podrá interponerse recurso de casación, en los supuestos previstos en los artículos 86 y siguientes de la LJCA, redacción dada por la LO 7/2015, de 21 de julio, que se preparará ante esta Sala, en el plazo de 30 días, previo cumplimiento de los requisitos contenidos en el artículo 89 del citado texto legal.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Firmado por:
M^a PILAR LA CASA CLAVER,
FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS,
IGNACIO MARTÍNEZ LA SIERRA,
LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH,
JAVIER SEOANE PRADO

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: <https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

Fecha: 18/05/2021 13:30

CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==



COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN



DILIGENCIA DE PUBLICACION.- En ZARAGOZA, 17 de mayo del 2021. La extendiendo yo, **EL LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**, haciendo constar que el/la Ilmo/a Sr/Sra. Magistrado/a Ponente de esta Sección y Sala hace entrega de sentencia de fecha 17 de mayo de 2021 deliberada por los Magistrados referidos en la misma. Una vez firmada electrónicamente se procede a la notificación a las partes, haciéndoles saber que contra la presente resolución podrá interponerse **RECURSO DE CASACIÓN** ante el Tribunal Supremo por infracción de norma estatal o de la Unión Europea o recurso de casación ante este tribunal por infracción de derecho autonómico, según lo previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, redacción dada por la LO 7/2015, de 21 de julio. Recurso que se preparará ante esta Sala, en el plazo de **30 DÍAS** contados desde el siguiente a la notificación de la resolución, por escrito que deberá cumplir los requisitos del artículo 89 del citado texto legal. Previo deposito de 50 euros conforme a la disposición adicional decimoquinta de la LOPJ, en la Cuenta de Consignaciones de esta Sección del Banco Santander, **número 4897000093006020**, debiendo indicar en el campo concepto del Resguardo de ingreso “Recurso”, Código 24, Tipo Casación, con el apercibimiento de no admitirse a tramite el recurso cuyo deposito no esté constituido, salvo las excepciones establecidas para las Administraciones Publicas y el Ministerio Fiscal. Doy fe.

Firmado por: M ^a PILAR LA CASA CLAVER FERNANDO ZUBIRI DE SALINAS IGNACIO MARTINEZ LASIERRA LUIS IGNACIO PASTOR EIXARCH, JAVIER SECOANE PRADO	
Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html	Fecha: 18/05/2021 13:30
CSV: 5029733001-2fde72411783c189ca4b29c21b9a0ba87ky7AA==	

