

Elaboración, por los colegios de abogados, de criterios orientativos para determinar los honorarios de los profesionales: Práctica calificada de anticompetitiva

Development by bar associations of guidelines for determining professional fees: Practice described as anti-competitive

JULIANA RODRÍGUEZ RODRIGO

*Profesora Titular (acred. Catedrática) de Derecho Internacional Privado
Universidad Carlos III de Madrid*

ORCID ID: 0000-0002-5896-983X

Recibido:16.12.2023 / Aceptado:15.01.2024

DOI: 10.20318/cdt.2024.8435

Resumen: El TS se ha pronunciado recientemente en varias sentencias para confirmar las Resoluciones de la CNMC en las que se sanciona a varios Colegios de Abogados por infringir las normas de defensa de la competencia adoptando unos criterios orientativos en relación sólo, aparentemente, con la tasación de costas y la jura de cuentas. El Tribunal Supremo considera que, aunque la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Colegios Profesionales permite que se elaboren criterios orientativos para estas cuestiones de la tasación de costas y la jura de cuentas, se trata de una posibilidad excepcional que ha de ser interpretada de manera estricta. En este sentido, entiende que, en ningún caso, los criterios elaborados por los Colegios de Abogados responden a la definición que se ha de dar a los permitidos por esta Disposición Adicional Cuarta. Además, añade, los criterios de los Colegios de Abogados, en muchos casos, también se aplican al resto de servicios prestados por los profesionales y no se circunscriben, por tanto, a estas dos situaciones en las que estarían permitidos.

En otras sentencias, relativas a los mismos hechos, el TS se pronuncia en relación con la competencia de la CNMC para sancionar a los Colegios de Abogados teniendo en cuenta que, como dicen los recurrentes, el comportamiento en cuestión se circunscribe a una provincia y la autoridad competente, por esta razón, debería ser, según ellos, la del territorio en cuestión afectado por la conducta. En estos casos, el TS confirma la competencia de la CNMC por la repercusión supra autonómica de las actuaciones.

Palabras clave: honorarios de abogados, decisión de Colegios de Abogados, entente, artículo 1 LDC, competencia CNMC.

Abstract: The Supreme Court has recently ruled to uphold the Spanish authority of competence's Resolutions in which several Bar Associations were sanctioned for infringing antitrust rules by adopting guidance criteria in relation only, apparently, to the assessment of costs and the swearing in of accounts. The Supreme Court considers that, although the Fourth Additional Provision of the Law on Professional Associations allows guidance criteria to be drawn up for these matters of the assessment of costs and the swearing in of accounts, this is an exceptional possibility that must be interpreted strictly. In this sense, it understands that, in no case, do the criteria drawn up by the Bar Associations correspond to the definition to be given to those permitted by this Fourth Additional Provision. Furthermore, he adds, the criteria of the Bar Associations, in many cases, are also applied to other services provided by professionals and are not, therefore, limited to these two situations in which they would be permitted.

In other judgements, the Supreme Court ruled on the competence of the Spanish authority of competence to sanction the Bar Associations, taking into account that, as the appellants say, the conduct in question is confined to a territory and the competent authority should be that of the territory in question affected by the conduct. In these cases, the Supreme Court upheld the Spanish authority of competence's jurisdiction due to the supra-autonomous repercussions of the conduct.

Keywords: lawyers' fees, decision of Bar Association, article 1 DCA, jurisdiction of the Spanish authority of competence.

Sumario: I. Introducción; II. Hechos de los casos; III. Criterios orientativos para la tasación de costas y la jura de cuentas de los abogados; IV. Colegios de Abogados como protagonistas de un comportamiento anticompetitivo; V. La CNMC como órgano con competencia en estos asuntos; VI. Conclusiones.

I. Introducción

1. Los Colegios de Abogados de Las Palmas, Tenerife, Guadalajara, Madrid y Barcelona, han sido objeto de respectivos pronunciamientos del Tribunal Supremo en relación con sus criterios orientativos para la tasación en costas y la jura de cuentas de los abogados¹.

¹ STS de 19 de diciembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4841; STS de 19 de diciembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4667; STS de 23 de diciembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4946; STS de 23 de diciembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4846; STS de 16 de enero de 2023, ECLI:ES:TS:2023:119, respectivamente.

La jura de cuentas se encuentra regulada en el artículo 34 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para los procuradores, y en el artículo 35, para los abogados. Ambos preceptos indican lo siguiente: "**Artículo 34. Cuenta del procurador.** 1. Cuando un procurador tenga que exigir de su poderdante moroso las cantidades que éste le adeude por los derechos y gastos que hubiere suplido para el asunto, podrá presentar ante el letrado de la Administración de Justicia del lugar en que éste radicare cuenta detallada y justificada, manifestando que le son debidas y no satisfechas las cantidades que de ella resulten y reclame. Igual derecho que los procuradores tendrán sus herederos respecto a los créditos de esta naturaleza que aquéllos les dejen. No será preceptiva la intervención de abogado ni procurador. 2. Presentada la cuenta y admitida por el letrado de la Administración de Justicia, éste requerirá al poderdante para que pague dicha suma o impugne la cuenta por ser indebida, en el plazo de diez días, bajo apercibimiento de apremio si no pagare ni formulare impugnación. Si, dentro de dicho plazo, se opusiere el poderdante, el letrado de la Administración de Justicia dará traslado al procurador por tres días para que se pronuncie sobre la impugnación. A continuación, el Letrado de la Administración de Justicia examinará la cuenta y las actuaciones procesales, así como la documentación aportada, y dictará, en el plazo de diez días, decreto determinando la cantidad que haya de satisfacerse al procurador; bajo apercibimiento de apremio si el pago no se efectuase dentro de los cinco días siguientes a la notificación. **El decreto a que se refiere el párrafo anterior no será susceptible de recurso, pero no prejuzgará, ni siquiera parcialmente, la sentencia que pudiere recaer en juicio ordinario ulterior.** 3. Si el poderdante no formulare oposición dentro del plazo establecido, se despachará ejecución por la cantidad a que ascienda la cuenta". "**Artículo 35. Honorarios de los abogados.** 1. 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. Igual derecho que los abogados tendrán sus herederos respecto a los créditos de esta naturaleza que aquéllos les dejen. No será preceptiva la intervención de abogado ni procurador. 2. Presentada esta reclamación, el letrado de la Administración de Justicia requerirá al deudor para que pague dicha suma o impugne la cuenta, en el plazo de diez días, bajo apercibimiento de apremio si no pagare ni formulare impugnación. Si, dentro del citado plazo, los honorarios se impugnaren por indebidos, se estará a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del apartado 2 del artículo anterior. Si se impugnaran los honorarios por excesivos, el letrado de la Administración de Justicia dará traslado al abogado por tres días para que se pronuncie sobre la impugnación. Si no se aceptara la reducción de honorarios que se le reclama, el letrado de la Administración de Justicia procederá previamente a su regulación conforme a lo previsto en los artículos 241 y siguientes, salvo que el abogado acredite la existencia de presupuesto previo en escrito aceptado por el impugnante, y dictará decreto fijando la cantidad debida, bajo apercibimiento de apremio si no se pagase dentro de los cinco días siguientes a la notificación. **Dicho decreto no será susceptible de recurso, pero no prejuzgará, ni siquiera parcialmente, la sentencia que pudiere recaer en juicio ordinario ulterior.** 3. Si el deudor de los honorarios no formulare oposición dentro del plazo establecido, se despachará ejecución por la cantidad a que ascienda la minuta".

^{1a} STJUE, de 22 de septiembre de 2022, considera que "Habida cuenta de estas consideraciones, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que la Directiva 93/13, a la luz del principio de efectividad y del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional [artículo 35 LEC] relativa a un procedimiento sumario de pago de honorarios de abogado en virtud de la cual la demanda presentada contra el cliente consumidor es

2. Las cinco sentencias del Tribunal Supremo parten de Resoluciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia -CNMC-, que fueron recurridas ante la Audiencia Nacional, en las que el órgano administrativo de competencia sanciona a los Colegios de Abogados por infringir el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia -LDC, en adelante- con los baremos de honorarios mencionados². Sin embargo, en los casos que afectaron al Colegio de Abogados de Barcelona y de Tenerife, ellos, como recurrentes, se centraron en alegar la falta de competencia de la CNMC para iniciar el procedimiento y sancionarles por esta conducta, y no entraron en el fondo de la vulneración de las normas de competencia.

Podemos distinguir, por tanto, tres sentencias en las que el Tribunal Supremo se pronuncia acerca de la infracción de las normas de competencia por parte de los Colegios de Abogados y, otras dos, en las que se limita a considerar que la CNMC sí es competente para conocer del proceso. En relación con las primeras, la doctrina de la Sala se sienta en la sentencia en la que el Colegio de Abogados de Las Palmas es el recurrente. En los otros dos casos, el del Colegio de Abogados de Guadalajara y el de Madrid, el Tribunal, básicamente, se limita a reproducir lo recogido en aquella. Por esta razón, en relación con estas tres sentencias, nos centraremos, fundamentalmente, en el análisis de la resolución relativa al Colegio de Abogados de Las Palmas.

Habría que hablar, también, de una recentísima cuarta STS a incluir en ese grupo de resoluciones en las que se considera que el Colegio de Abogados ha infringido el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia española³. Esta sentencia es la que ha dictado el TS en un recurso interpuesto por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 17 de mayo de 2021, que, a su vez, había anulado el Acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, de 2 de diciembre de 2019, por el que sanciona al Colegio de Abogados de Zaragoza por vulnerar las normas de competencia⁴.

3. En este artículo vamos a exponer los hechos que han dado lugar a las STS mencionadas y vamos a analizar estos pronunciamientos del Alto Tribunal intentando llegar a conclusiones interesantes para los Colegios de Abogados sancionados.

II. Hechos de los casos

4. En todos ellos, los hechos sobre los que se ha pronunciado la CNMC han sido similares. El órgano administrativo de competencia ha estudiado si los “criterios orientativos para la tasación de costas y para la jura de cuentas” de los Colegios de Abogados vulneran el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

Este precepto regula, entre otros, el comportamiento anticompetitivo consistente en fijar los precios de los servicios ofrecidos y, con ello, impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado (art. 1.a) LDC). Lo que investiga la CNMC es si los criterios orientativos son lo que dicen ser o si son

*objeto de una resolución dictada por una autoridad no jurisdiccional y solamente se prevé la intervención de un órgano jurisdiccional en la fase del eventual recurso contra dicha resolución, sin que el órgano jurisdiccional ante el que este se interpone pueda controlar —de oficio si es necesario— si las cláusulas contenidas en el contrato del que traen causa los honorarios reclamados tienen carácter abusivo y sin admitir que las partes aporten pruebas distintas de las documentales ya presentadas ante la autoridad no jurisdiccional”. Vid., en este sentido, A. ARROYO APARICIO, “Cláusula sobre honorarios de abogado: procedimiento sumario de reclamación de honorarios y su apreciación como abusiva o engañosa”, *Ley Unión Europea*, nº 109, diciembre 2022; M.C. CRESPO MORA, “Falta de transparencia de la cláusula contractual de honorarios que tarifica los servicios de abogado por hora”, *La Ley Unión Europea*, nº 113, abril 2023.*

² En la Resolución de la CNMC que fue recurrida por el Colegio de Abogados de Barcelona, fueron sancionados, además, otros ocho Colegios más, cuales son, el de Valencia, Ávila, La Rioja, Vizcaya, Santa Cruz de Tenerife, Albacete, A Coruña y Sevilla (Resolución CNMC de 8 marzo 2018, S/DC/0587/16 Costas Bankia, https://www.cnmc.es/sites/default/files/2013194_1.pdf). Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, BOE núm. 159, de 4 julio 2007.

³ STS 3747/2023, de 18 de septiembre de 2023, ECLI:ES:TS:2023:3747

⁴ <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-confirma-la-sancion-de-mas-de-21-000-euros-al-Colegio-de-Abogados-de-Zaragoza-por-elaborar-y-difundir-una-recomendacion-colectiva-de-honorarios>

realmente baremos de honorarios que deben seguir los abogados que prestan servicios en la circunscripción correspondiente. Si estamos en este último caso, el Colegio de Abogados debería ser sancionado -como así fue- por adoptar esa decisión que impide la competencia entre los colegiados.

5. Como decimos, los hechos analizados por la CNMC son similares en los cinco casos que han llegado al Tribunal Supremo aunque, bien es verdad, sólo en tres de esos casos se ha seguido estudiado, en las distintas instancias judiciales, si los hechos vulneran las normas de competencia. En los otros dos, como ya se ha mencionado, lo que ha analizado la AN y el TS es la competencia de la CNMC para pronunciarse en estos supuestos.

6. Las cuestiones a resolver en relación con estos casos son tres, fundamentalmente. Por un lado, es necesario conocer si los criterios orientativos se adecúan a la normativa existente y si, por ello, son lícitos o no. Por otro lado, si se determina que vulneran la normativa de competencia, la siguiente pregunta a responder sería si los Colegios de Abogados, como autores de los criterios y, en consecuencia, como sujetos de un comportamiento anticompetitivo, pueden ser sancionados por esta conducta ilícita del artículo 1 de la LDC. Y, por último, en tercer lugar, debemos analizar si la CNMC es el órgano con competencia para pronunciarse en estos casos.

III. Criterios orientativos para la tasación de costas y para la jura de cuentas de los abogados

7. Debemos partir, en este punto, de un principio general y una excepción en materia de determinación de los honorarios a cobrar por parte de los abogados⁵.

El principio general se encuentra en el artículo 14 de la Ley de Colegios Profesionales⁶. Según ese precepto, bajo el título de “Prohibición de recomendaciones sobre honorarios”, se indica que “*Los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo lo establecido en la Disposición adicional cuarta*”.

La excepción se encuentra precisamente ahí, en la Disposición Adicional Cuarta de esta Ley, en la cual se establece que “*Los Colegios podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados. Dichos criterios serán igualmente válidos para el cálculo de honorarios y derechos que corresponden a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita*”.

8. Ambas reglas se han establecido teniendo en cuenta el marco de las normas de competencia que rigen en el ordenamiento español y, concretamente, el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, en virtud del cual, se prohíben los acuerdos entre empresas, las decisiones y las prácticas concertadas que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado español. El baremo de honorarios establecido por un Colegio de Abogados podría ser una de esas decisiones que tiene por objeto restringir la competencia de los profesionales que prestan servicios en su circunscripción.

El artículo 2.1 de la Ley de Colegios Profesionales se pronuncia en este sentido cuando establece que “[...] *El ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal.* [...]”.

9. Situados en el marco general de libertad a la hora de determinar los honorarios a cobrar por los servicios jurídicos ofrecidos, debemos utilizar un criterio interpretativo amplio y entender que el Colegio de Abogados no pueden buscar coordinar el comportamiento de sus colegiados, ni de forma di-

⁵ *Vid.*, en este sentido, STS de 19 de diciembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4841, Fundamento de Derecho Quinto.

⁶ Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, BOE núm. 40, de 15 febrero 1974.

recta ni de manera indirecta, con sus actuaciones. Los profesionales deben ser libres para determinar los honorarios que quieran recibir por los servicios prestados y no deben verse condicionados por criterios o decisiones que establezca el Colegio de Abogados de la circunscripción en la que actúen.

10. Tomando como referencia los criterios orientativos del Colegio de Abogados de Las Palmas, el criterio 46, tras la modificación sufrida, dice lo siguiente: “Ejecución para la liquidación de daños y perjuicios, frutos y rentas, y la rendición de cuentas. Se graduarán los honorarios conforme al 50% de la escala del criterio 35, tomando como base la cuantía fijada en la resolución definitiva. Si hubiera conformidad del deudor con la liquidación o cumplimiento con la obligación de la rendición de cuentas se aplicará el 20% de la escala del criterio 35, recomendado 1100” (AH Segundo, STS Colegio de Abogados de Las Palmas). Por su parte, en la “Recopilación de criterios del Colegio de Abogados de Madrid en la emisión de sus dictámenes sobre honorarios profesionales a requerimiento judicial”, se indica, entre otras tarifas, las siguientes: “Criterio 6. Recurso de reposición, de revisión y de aclaración de sentencia. Por su formulación u oposición se considerará un valor de referencia de 300 euros o, si fuera superior, lo que pudiera resultar de aplicar hasta el 10% de la Escala sobre la cuantía del recurso. (...) Criterio 11. Recurso en interés de ley. Se considerará un valor de referencia de 4000 euros, si bien debe prestarse atención a las circunstancias concurrentes. (...) Criterio 74. Recurso de Súplica. Se calcularán los honorarios atendiendo a la trascendencia de la resolución a la que afecte, valor de referencia 450 euros. (...) Criterio 29. Asistencia al detenido. Por la asistencia al detenido, ya sea en la sede el Juzgado o en dependencias policiales, valor de referencia, 270 euros. (...) Criterio 32. Redacción de escritos. A) Redacción de denuncia sencilla, limitada a la exposición de hechos, cuando estos no revistan complejidades, valor de referencia 300 euros” (AH Primero, STS Colegio de Abogados de Madrid). En relación con el Colegio de Abogados de Guadalajara, en la sentencia de la Sala de instancia se indica que “los documentos contienen una relación de actuaciones profesionales agrupadas en función a la jurisdicción civil, penal, laboral o contencioso administrativa en que se realizan, incluyendo el Tribunal Constitucional y el derecho comunitario, a las que se asigna un importe en euros y, en ocasiones, remisiones a límites porcentuales con referencia a determinadas escalas” (FD Tercero, STS Colegio de Abogados de Guadalajara).

Según el TS, está claro que unos criterios como los establecidos por los Colegios de Abogados en estos asuntos, con ese grado de detalle, llevan con mucha probabilidad a que los profesionales no se separen de ellos, por cuanto que, si fijaran unos honorarios más bajos, en caso de impugnación, el Colegio avalaría los establecidos en los criterios y, en caso de que pidiese una remuneración superior, podría verse impugnada la tasación de costas por excesiva (FD Quinto, STS Colegio de Abogados de Las Palmas). En todo caso, con esos criterios, con clara vocación unificadora, los abogados tendrán incentivos a coordinar los honorarios pedidos teniendo la referencia común que aporta el Colegio (FD Quinto, STS Colegio de Abogados de Las Palmas). En relación con el Colegio de Abogados de Zaragoza, el Tribunal indica que “...dichas Normas regulatorias de honorarios, por su contenido preciso, su estructura detallada y su alcance general (contempla todas las actuaciones profesionales de los abogados desarrolladas en el marco del proceso así como las labores de asesoramiento al cliente preprocesales) deben calificarse desde la perspectiva de la aplicación del Derecho de la competencia, de recomendación colectiva de precios, pues están destinadas a ser observadas por los abogados, produciendo el efecto útil de homogeneizar las remuneraciones que perciben de los clientes por la prestación de sus servicios profesionales, constituyendo un supuesto claro de restricción de la libre competencia en el mercado de referencia” (FD Tercero).

11. Como vemos, los términos en los que se pronuncian los Colegios de Abogados en los criterios son muy precisos y permiten, claramente, fijar una cuantía concreta como remuneración por los servicios prestados por los abogados. Esta circunstancia supone que los profesionales no tengan incentivos a competir entre ellos y se limiten a seguir los criterios para cuantificar sus honorarios, no sólo por comodidad, también, porque sabiendo que, si no lo hacen y se impugna la minuta por excesiva, en el procedimiento de jura de cuentas se utilizarán los criterios del Colegio para determinar la cuantía correcta a cobrar.

12. La excepción a la regla general, recogida en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Colegios Profesionales debe ser interpretada, consecuentemente, de manera estricta para que concurra en el menor número de casos posible y, así, opere realmente como una excepción.

En este sentido, lo que permite esta Disposición Adicional Cuarta es la elaboración de verdaderos *criterios orientativos* y sólo en este marco de la jura de cuentas y de la tasación de costas. En palabras del Tribunal Supremo, *criterios orientativos*, en este contexto, hace referencia “a la formulación de pautas o directrices con algún grado de generalidad, lo que excluye el señalamiento de precios o cifras determinadas así como el establecimiento de reglas pormenorizadas referidas a actuaciones profesionales concretas y que conduzcan directamente a una determinada cuantificación de los honorarios. Una interpretación que permitiera a los colegios de abogados el establecimiento y difusión de baremos, listados de precios o reglas precisas directamente encaminadas a fijar la cuantía de los honorarios para las distintas clases de actuaciones profesionales, aunque fuera a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas, resultaría contraria tanto al texto como a la finalidad de las normas a las que nos venimos refiriendo -artículo 14 y disposición adicional cuarta de la Ley sobre Colegios Profesionales y vulneraría la Ley de Defensa de la Competencia...” (FD Quinto, STS Colegio de Abogados de Las Palmas).

13. Tal como se indica en las sentencias estudiadas, los criterios orientativos de los Colegios de Abogados no responden a la definición requerida para que se consideren verdaderamente así y, además, se aplican a otras actuaciones además de a la jura de cuentas y a la tasación de costas. En efecto, en los denominados “Criterios orientadores de honorarios profesionales del Ilustre Colegio de Abogados de Las Palmas a los efectos de informe a requerimiento judicial en las impugnaciones de tasaciones de costas y jura de cuentas” se indica, en la Disposición General, que los criterios servirán de guía en los supuestos en los que no exista pacto o presupuesto escrito en relación con los honorarios del abogado y estos sean objeto de discusión entre abogados o entre abogado y cliente (FD Quinto).

14. Por todo lo anterior, los criterios orientativos deben ser pautas o directrices amplias y flexibles que no conduzcan a cantidades concretas y únicas por los mismos servicios. Los criterios deben estar formulados de manera que permitan que diferentes profesionales puedan fijar distintos honorarios por los mismos servicios. De esta forma, los criterios no perjudicarían o eliminarían la competencia entre los abogados, cada uno podría competir y determinar una cuantía diferente a la de los demás, estando todos bajo la cobertura y la guía de los mismos criterios. De otro modo, si los criterios fijan directamente cuantías para los mismos servicios, o conducen a la fijación de estos honorarios concretos, se habrá anulado el incentivo para competir de los profesionales y los criterios constituirán un instrumento de homogeneización o coordinación del comportamiento de los abogados en lo que a honorarios se refiere. Y, además, por la relación tan estrecha que existe entre la competencia y las libertades europeas, las tarifas de honorarios supondrán un obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios de los abogados en España⁷. Así es, los abogados que quieran establecerse o prestar servicios en nuestro país, si saben que no van a poder competir en precios con los ya establecidos aquí, quizá descarten la idea de venir a España a desarrollar su profesión ante la dificultad que van a encontrar para conseguir clientes que, guiados por la relación de confianza que une al abogado con ellos, rechazarán contratar a un abogado que no conocen y que le pide los mismos honorarios que otro con una trayectoria reconocida en el mercado.

IV. Colegios de abogados como protagonistas de un comportamiento anticompetitivo

15. La CNMC considera, en todos los casos mencionados, que los Colegios de Abogados han infringido el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia española. Como vemos, estas institucio-

⁷ STJCE de 5 diciembre 2006, *Cipolla*, asuntos acumulados C-94/04 y C-2020/94, ECLI:EU:C:2006:758 apartado 59.

Vid., también, J. RODRÍGUEZ RODRIGO, “Aplicación del Derecho de la competencia a los baremos de honorarios de abogados: *Arduino y Cipolla*”, en A.-L. CALVO CARAVACA/E. CASTELLANOS RUIZ (codirs.), *La Unión Europea ante el Derecho de la Globalización*, Colex, Madrid, 2008, p. 461.

nes pueden vulnerar este precepto al tomar decisiones que tengan por objeto o efecto restringir, falsear o impedir la competencia en todo o parte del mercado nacional.

La Ley de Colegios Profesionales también incide en esta idea cuando indica 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*” (art. 2.4).

16. La normativa española de competencia está alineada con la europea y, en este sentido, el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -TFUE, en adelante- recoge que “*Serán incompatibles con el mercado interior y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior y, en particular, (...)*”.

El artículo 1 de la LDC es similar al 101 del TFUE y debe ser interpretado en consonancia con éste. De este modo, podemos decir que los Colegios de Abogados son asociaciones de empresas que pueden adoptar decisiones que tengan por objeto o efecto restringir, falsear o eliminar la competencia. Efectivamente, es jurisprudencia reiterada que los abogados son empresas y los Colegios de Abogados, por ende, asociaciones de empresas en el marco del Derecho europeo de la competencia⁸. También lo

⁸ “49. Por consiguiente, los abogados colegiados en los Países Bajos ejercen una actividad económica y constituyen por tanto empresas en el sentido de los artículos 85, 86 y 90 del Tratado, sin que esta conclusión quede desvirtuada por la complejidad y el carácter técnico de los servicios que prestan ni por el hecho de que el ejercicio de su profesión esté regulado (en este sentido, véase, en relación con los médicos, la sentencia de 12 de septiembre de 2000, Pavlov y otros, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, Rec., p. I-6451, apartado 77)” (STJCE de 19 febrero 2002, Wouters, C-309/99, ECLI:EU:C:2002:98).

En relación con el concepto de empresa, “46. A este respecto, procede recordar que, en el contexto del Derecho de la competencia, el concepto de empresa comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación (sentencias de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser, C-41/90, Rec. p. I-1979, apartado 21, y de 22 de enero de 2002, Císal, C-218/00, Rec. p. I-691, apartado 22)” (STJUE de 16 de marzo de 2004, asuntos acumulados C-264/01, C-306/01, C-354/01 y C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150).

Según el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Colegio de Abogados es una asociación de empresas en el sentido del artículo 81 del Tratado de Roma, primero, porque está compuesto exclusivamente por abogados, y segundo, porque no está obligado a actuar teniendo en cuenta el interés público; a estos efectos es independiente que el estatuto jurídico del Colegio de Abogados sea de Derecho público (STJCE 19 febrero 2002, Wouters, C-309/99, ECLI:EU:C:2002:98, apartados 57-65). Vid., también, en este sentido, STJUE de 25 de enero de 2024, *Em akaunt BG EOOD*, C-438/22, ECLI:EU:C:2024:71.

Vid., entre otr@s, L. ARCELIN, “Être ou [et?] ne pas être une entreprise, c’est la question”, *Revue Lamy de la concurrence*, nº 11, 2007, pp. 21-24; S. BELHAJ/J.W. VAN DE GRONDEN, “Some room for competition does not make a sickness fund an undertaking: is EC competition law applicable to the health care sector? [Joined cases C-264/01, C-306/01, C-354/01 and C-355/01 AOK]”, *Eur.Compet.L.Rev.*, 25, 11, 2004, pp. 682-687; M. BÉNICHOU, “L’Europe, les avocats et la concurrence”, *Gazette du palais*, 127, 67, 2007, pp. 3-4; A.-L. CALVO CARAVACA/J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, *Mercado Único y libre competencia en la Unión Europea*, Madrid, 2003, pp. 846-848; A.-L. CALVO CARAVACA/J. RODRÍGUEZ RODRIGO, “Nota a STJCE de 5 diciembre 2006, *Cipolla*, asuntos acumulados C-94/04 y C-202/04, Rec., 2006, p. 0”, en “Casos escogidos de Derecho antitrust europeo”, *Estudios de Deusto*, vol. 56/1, enero-junio 2008, pp. 261-275; G. CHAVRIER, “Établissement public de santé: logique économique et droit de la concurrence”, *Revue de droit sanitaire et social*, nº 2, 2006, pp. 274-287; C. CICORIA, *Nonprofit organizations facing competition: the application of United States, European and German competition law to not-for-profit entities*, Frankfurt am Main, 2006; J.-L. CLERGERIE, “Droit communautaire et monopole de la sécurité sociale”, *Recueil Le Dalloz*, 1e cahier [rouge], 182, 39, 2006, pp. 2684-2685; E. DEARDS, “Close shop versus one stop shop: the battle goes on”, *Eur.L.Rev.*, 27, 5, 2002, pp. 618-627; L. DEFALQUE, “La tarification des honoraires et le droit de la concurrence”, *La protection du consommateur*, 2006, pp. 186-187; Id., “L’application des règles de concurrence aux réglementations des ordres professionnels”, *Journal des Tribunaux*, 121, 6059, 2002, p. 458; M. DE DOMINICIS, *Concorrenza e nozione d’impresa nella giurisprudenza comunitaria*, Napoli, 2005; B.-J. DRIJBER, “Joined cases C-264/01, C-306/01, C-453/01 and C-355/01, ‘AOK Bundesverband a.o.’, judgment of the Full Court of 16 March 2004”, *C.M.L.Rev.*, 42, 2, 2005, pp. 523-533; L. FABIANO, “Il diritto disciplinare sportivo e la tutela della concorrenza: qualche riflessione sul rapporto fra il diritto comunitario ed il fenomeno del doping”, *DPCE*, IV, 2006, pp. 1867-1873; M. FONTAINE CAMPOS, “Da natureza jurídica das Ordens Profissionais: associações públicas ou associações de empresas. A propósito de dois acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias”, *Direito e Justiça*, vol. XVIII, t. II, 2004, p. 312; N. GAVIANO, “La decisione comunitaria sulle fondazioni bancarie: diritto della concorrenza ed enti non-profit”, *Il diritto dell’Unione Europea*, 8, 1, 2003, pp. 89-114; C. GOLINO, “Enti non profit, attività di impresa e concorrenza”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2006, pp. 799-841; J.W. VAN DE GRONDEN, “Purchasing Care: Economic Activity or Service of General [Economic] Interest?”, *Eur.Compet.L.Rev.*, 25, 2, 2004, pp. 87-94; A. HAFFNER, “‘United States Postal Service v Flamingo Industries [USA] Ltd’: does the USA have the answer to the ‘undertaking problem’ in Europe?”, *Eur.Compet.L.Rev.*, 26, 7, 2005, pp. 397-402; P.W. HEERMANN, “Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 11. Oktober 2004, Rs. T-313/02, Meca-Medina und

Majcen”, *GPR*, 2, 3, 2005, pp. 118-119; S. HENNION, “Services sociaux et concurrence”, *Revue de droit sanitaire et social*, n° 5, 2006, pp. 801-810; S. HORSCH, *Die Handelsvertretung im EG-Kartellrecht unter besonderer Berücksichtigung der Gruppenfreistellungsverordnung Nr. 2790/1999 und der Leitlinien für vertikale Beschränkungen*, Münster, 2005; L. IDOT, “Avocats et droit de la concurrence: la recontre a eu lieu...”, *Europe*, 2002, p. 5; Id., “Nouvelle invasion ou confirmation du domaine du droit de la concurrence? À propos de quelques développements récents...”, *Europe*, 1996, pp. 1-4; B. KARL, *Auswirkungen des europäischen Wettbewerbsrechts und des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs auf die Leistungserbringung in der Krankenversicherung*, vol. 1 [Allgemeines], Wien, 2005; J. KESSLER, “Die gesetzliche Krankenversicherung als Ausnahmehereich im deutschen und europäischen Wettbewerbsrecht im Lichte der neueren Rechtsprechung”, *WRP*, 52, 11, 2006, pp. 1283-1287; M. KLEIS/P. NICOLAIDES, “The concept of undertaking in education and public health systems”, *European State Aid Law Quarterly*, 5, 3, 2006, pp. 505-508; C. KOENIG/J. KÜHLING/C. MÜLLER, “Marktfähigkeit, Arbeitsgemeinschaften und das Kartellverbot”, *WuW*, 2005, pp. 126-136; G. KORDEL, *Arbeitsmarkt und europäischen Kartellrecht: zur Anwendbarkeit der Art. 81, 82 EGV und der Fusionskontrollverordnung auf das Verhalten von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und ihre Verbände*, Köln, 2004; R. KOVAR, “Quand la Cour de justice invite à s’intéresser à nouveau aux notions d’entreprise et activité économique”, *D.*, 2e cahier [bleu], 182e année, n° 13, 2006, pp. 919-924; M. KRAJEWSKI, “Festbetragsregelung, Krankenkassen und europäisches Wettbewerbsrecht”, *EWS*, 15, 6, 2004, pp. 256-265; M. KRAJEWSKI/M. FARLEY, “Limited competition in national health systems and the application of competition law: the ‘AOK Bundesverband’ case”, *Eur.L.Rev.*, 29, 6, 2004, pp. 842-851; M. KRAJEWSKI/M. FARLEY, “Non-economic activities in upstream and downstream markets and the scope of competition law after FENIN”, *Eur.L.Rev.*, 32, 1, 2007, pp. 111-124; K.W. LANGE, “Kartellrechtlicher Unternehmensbegriff und staatliches Wirtschaftshandeln in Europa”, *WuW*, 52, 10, 2002, pp. 953-961; K.P.E. LASOK, “When is an Undertaking not an Undertaking?”, *Eur.Compet.L.Rev.*, 25, 7, 2004, pp. 383-385; V. LOURI, “The FENIN Judgment: The Notion of Undertaking and Purchasing Activity; Case T-319/99, Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental v. Commission”, *Leg.Iss.Eur.Integr.*, 2005, 32, 1, pp. 87-98; A. LOTZE, “Kartellrechtliche Restriktionen der Verbandstätigkeit”, en FORSCHUNGSINSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSVERFASSUNG UND WETTBEWERB E.V., *Enforcement: die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts: Referate des XXXVII. FIW-Symposiums erweitert durch Referate des XXXI. FIW-Seminars*, Köln, 2005, pp. 117-147; G. MANGEAT/F. AEPLI, “Anti-doping and competition law [David Meca-Medina, Igor Majcen vs. Commission, judgment of the ECJ of 18 July 2006, C-519/04]”, *European Law Reporter*, n° 9, 2006, pp. 365-368; M. MENDES PEREIRA, “From discothèques to websites, a new approach to music copyright licensing: the *Simulcasting* decision”, *Competition Policy Newsletter*, 2003, 1, pp. 44-49; M. MENZ, *Wirtschaftliche Einheit und Kartellverbot*, Berlin, 2004; C. MIÈGE, “Contrôle d’une réglementation anti-dopage au regard des règles communautaires de concurrence”, *La semaine juridique. Édition générale*, n° 48, 2006, pp. 2227-2229; E.-J. MESTMÄCKER, “Performing rights organisations in the Common Market: comparative observations”, en KARL RIESENHUBER [Hrsg.], *Ernst-Joachim Mestmäcker: Beiträge zum Urheberrecht*, Berlin, 2006, pp. 227-237; Id., “Zur Anwendung von Kartellaufsicht und Fachaufsicht auf urheberrechtliche Verwertungsgesellschaften und ihre Mitglieder”, en K. RIESENHUBER (Hrsg.), *Ernst-Joachim Mestmäcker: Beiträge zum Urheberrecht*, Berlin, 2006, pp. 239-257; R. MÖLLER, “Die Unternehmenseigenschaft deutscher Sozialversicherungsträger in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes”, *ZESAR*, 5-6, 2006, pp. 200-209; F. MONTAG, “Völkerrechtliche Immunität internationaler Organisationen und europäisches Kartellrecht”, en *Völkerrecht als Wertordnung: Festschrift für Christian Tomuschat / Common values in international law*, 2006, pp. 389-408; F. MULLER, “Les mutuelles dans la tourmente de la concurrence”, *Revue de droit sanitaire et social*, n° 5, 2006, pp. 828-841; A. NATZ, *Marktregulierung durch Arzneimittelfestbeträge – Gesetzliche Krankenkassen im Lichte des Wettbewerbsrechts der EU und der USA*, Frankfurt am Main, 2005; H. NYSSENS, “Concurrence et ordres professionnels: les trompettes de Jéricho sonnent-elles?”, *Revue de Droit Commercial Belge*, 1999, pp. 476-479; O. ODUDU, “The meaning of undertaking within 81 EC”, *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 7, 2004-2005, pp. 211-241; C. PESCE, “Gli enti di gestione del Sistema nazionale di salud spagnolo non agiscono come imprese nella gestione del sistema sanitario”, *DPCE*, IV, 2006, pp. 2003-2008; D. DEL PRETE, “Ordres professionnels et droit communautaire de la concurrence”, *Petites Affiches*, 393, 101, 2004, pp. 6-7; S. VAN RAEPENBUSCH, “Les services sociaux en droit communautaire ou la recherche d’un juste équilibre entre l’économique et le social”, en *Les services d’intérêt économique général et l’Union européenne*, 2006, pp. 99-161; S. REIFEGERSTE, “Le droit communautaire de la concurrence ne s’applique pas à la réglementation antidopage [TPICE, 30 septembre 2004]: note”, *Petites affiches*, 395, 157, 2006, pp. 27-29; A. RENETTE, “Les professions libérales face à la libre concurrence”, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 114, 1, 2007, pp. 12-13; B. RENTMESTER/C. PERLAT-LOPES, “Competition law and the legal profession: an overview of EC law and national reforms”, *Concurrences*, 1, 2007, pp. 197-198; M. REYSEN/G. BAUER, “Health Insurance and European Competition Law. Anmerkung zu EuGH Rs. C-264/01, C-306/01, C-354/01, C-355/01 [AOK Bundesverband u.a.]”, *ZWeR*, 2004, pp. 568-591; A. RINKEN/O. KELLMER, “Kommunale Krankenhäuser als Instrumente sozial-staatlich-kommunaler Daseinsvorsorge im europäischen Verfassungsverbund”, *Die Verwaltung*, 39, 1, 2006, pp. 1-28; J. RODRÍGUEZ RODRIGO, “Aplicación del Derecho de la competencia a los baremos de honorarios de abogados: *Arduino y Cipolla*”, en A.-L. CALVO CARAVACA/E. CASTELLANOS RUIZ (codirs.), *La Unión Europea ante el Derecho de la Globalización*, Colex, Madrid, 2008, pp. 433-468; Id., *Régimen Jurídico de la Abogacía Internacional*, Comares, Granada, 2003, 347 p.; W.-H. ROTH, “Zum Unternehmensbegriff im europäischen Kartellrecht”, en I. BRINKER/D.H. SCHEUING/K. STOCKMANN [Hrsg.], *Recht und Wettbewerb: Festschrift für Rainer Bechtold zum 65. Geburtstag*, München, 2006, pp. 393-408; R.P. SCHENKE, “Die Wettbewerbsposition der gesetzlichen Krankenversicherung im Spiegel des Europarechts”, en *Steuerungsinstrumente im Recht der Gesundheitswesens*, vol. 1, *Wettbewerb*, 2005, pp. 77-108; Id., “Der Wettbewerbsgedanke im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung aus Sicht des Verfassungs- und Europarechts – Eine Rechtsprechungsanalyse”, *WiVerw*, 2006, pp. 34-72; U. SOLTÉSZ/J.-C. PUFFER-MARIETTE, “Krankenhäuser im Fokus des europäischen Wettbewerbsrechts”, *EWS*, 17, 10, 2006, pp. 438-445; J.E. SORIANO GARCÍA, “Uniones Temporales de Empresas ¿un caso especial en Derecho de la competencia?”, *Gac.Jur.UE*, n° 230, 2004, pp. 45-62; T. DI TANNO, “La Corte di giustizia e la vexata quaestio della natura delle fondazioni bancarie”, *Rasse-*

serían en el ámbito de la norma nacional de competencia, si bien, no es necesario calificarlos de asociaciones de empresas porque el precepto no exige expresamente que la autora de la decisión anticompetitiva deba ser una asociación de empresas.

17. Constatado que los Colegios de Abogados pueden ser sujetos activos del comportamiento regulado en el artículo 1 LDC o 101 del TFUE, es importante señalar que las decisiones que tomen, con las que puedan restringir, falsear o impedir la competencia en el mercado, no deben tener, necesariamente, una denominación que indique el carácter vinculante de las mismas. Así es, es irrelevante el nombre que tengan las decisiones que adopten, lo importante es que se busque con ellas coordinar el comportamiento de los asociados, en nuestro caso, de los abogados que ejercen en la circunscripción correspondiente⁹. En línea con lo anterior, es indiferente que la decisión lleve por título criterios *orientativos* y que, por tanto, de esa denominación no se deduzca ningún carácter vinculante de los mismos, lo importante es que, con independencia de cómo se llamen, busquen de facto coordinar el comportamiento de los abogados y que no haya competencia entre ellos; como ocurre en nuestros casos.

18. El Tribunal Supremo no se queda sólo en este punto de confirmar que los Colegios de Abogados han infringido el artículo 1 LDC. Va más allá y entra en el detalle de concretar que la vulneración de la competencia efectuada a través de los criterios orientativos es por objeto¹⁰.

Efectivamente, el artículo 1 LDC establece que el comportamiento anticompetitivo puede lesionar la competencia por objeto o por efecto. En este caso, si lo hace por objeto, no sería necesario comprobar el efecto lesivo que pueda tener en el mercado¹¹.

La STS en el caso del Colegio de Abogados de Las Palmas reproduce extractos de sentencias de este Tribunal y, también, del TJUE, en los que se diferencia entre que la infracción de las normas de competencia sea por objeto o que lo sea por efecto, y las consecuencias que se derivan en cada caso¹².

gna tributaria, XLIX, 4, 2006, pp. 1093-1117; M. TICCOZZI, “Il compenso del professionista intellettuale: autonomia contrattuale tra tariffe inderogabili e disciplina comunitaria antitrust”, en *Autonomia contrattuale e diritto privato europeo*, 2005, pp. 35-83; S. DE WAELE, “Liberal professions and recommended prices: the Belgian architects case”, *Competition Policy Newsletter*, 2004, 3, pp. 44-46; N. WALDHORST, *Die Kammern zwischen Kartell- und Verwaltungsorganisationsrecht: dargestellt am Beispiel der Bundesrechtsanwaltskammer und der Industrie- und Handelskammern*, Baden-Baden, 2005; W.R. WALZ, *Non-Profit-Organisationen im europäischen Zugwind: Referat im Rahmen der Vortragsreihe ‘Rechtsfragen der europäischen Integration’*, Bonn, den 30.01.2006, Bonn, 2006 [también en *Spenden- und Gemeinnützigkeitsrecht in Europa*, 2007, pp. 653-675]; M. WATHELET, “L’arrêt Meca-Medina et Majcen: plus qu’un coup dans l’eau”, *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 113, 41, 2006, pp. 1799-1809; S. WEATHERILL, “Anti-doping rules and EC law”, *Eur.Compet.L.Rev.*, 26, 7, 2005, pp. 416-421; ID., “Anti-doping revisited: the demise of the rule of ‘purely sporting interest’?”, *Eur.Compet.L.Rev.*, 27, 12, 2006, pp. 645-657.

⁹ STJUE de 27 de enero de 1987, *Verband der Sachversicherer e.V.*, asunto 45/85, ECLI:EU:C:1987:34.

¹⁰ El TJUE también considera que es infracción por objeto la fijación de unos honorarios mínimos por los servicios jurídicos prestados por los abogados (STJUE de 25 de enero de 2024, *Em akaunt BG EOOD*, C-438/22, ECLI:EU:C:2024:71, apartado 54).

¹¹ STJUE de 20 noviembre 2008, *Beef*, C-209/07, ECLI:EU:C:2008:643, apartados 15 y 16; STJUE de 14 de marzo de 2013, *Allianz Hungaria Biztosító y otros*, C-32/11, ECLI:EU:C:2013:160, apartado 34; STJUE de 11 de septiembre de 2014, *CB*, C-67/13P, ECLI:EU:C:2014:2204, apartado 52; STJUE de 19 de marzo de 2015, *Dole Food y Dole Fresh Fruit Europe*, C-286/13 P, ECLI:EU:C:2015:184, apartado 116; STJUE de 4 de junio de 2009, *T-Mobile Netherlands y otros*, C-8/08, ECLI:EU:C:2009:343, apartados 30; STJUE de 6 de octubre de 2009, *GlaxoSmithKline Services y otros*, C-501/06P, C-513/06P, C-515/06P y C-519/06P, ECLI:EU:C:2009:610, apartado 55.

¹² *Vid.*, por todas, STJUE de 20 noviembre 2008, *Beef*, C-209/07, ECLI:EU:C:2008:643 y STS de 21 enero 2019, ECLI:ES:TS:2019:259.

Según la STJUE de 20 noviembre 2008, *Beef*, C-209/07, ECLI:EU:C:2008:643, “15. *Procede recordar que, para estar incurso en la prohibición establecida en el artículo 81 CE, apartado 1, un acuerdo debe tener «por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común». Es jurisprudencia reiterada, desde la sentencia de 30 de junio de 1966, LTM (56/65, Rec. pp. 337 y ss., especialmente p. 359), que el carácter alternativo de este requisito, como indica la conjunción «o», lleva en primer lugar a la necesidad de considerar el objeto mismo del acuerdo, habida cuenta del contexto económico en el que se debe aplicar. Sin embargo, en caso de que el análisis de las cláusulas de dicho acuerdo no revele un grado suficiente de nocividad respecto de la competencia, es necesario entonces examinar los efectos del acuerdo y, para proceder a su prohibición, exigir que se reúnan los elementos que prueben que el juego de la competencia ha resultado, de hecho, bien impedido, bien restringido o falseado de manera sensible. 16. Para apreciar si un acuerdo está prohibido por el artículo 81 CE, apartado 1, la toma en consideración de sus efectos concretos es superflua cuando resulta que éste tiene por objeto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia en el interior del mercado común (sentencias de 13 de julio de 1966, *Consten y Grundig/Comisión*, 56/64 y 58/64, Rec. pp. 429 y ss., especialmente p. 496, y de 21 de septiembre de 2006,*

De la jurisprudencia sobre este particular puede extraerse la idea de que existen acuerdos, decisiones o prácticas que, por su propia naturaleza, por su objeto, son adecuadas para condicionar el comportamiento de las empresas en el mercado. “Según reiterada jurisprudencia, el criterio jurídico esencial para determinar si un acuerdo, sea horizontal o vertical, conlleva una «restricción de la competencia por el objeto» consiste en la comprobación de que dicho acuerdo tenga, en sí mismo, un grado suficiente de nocividad para la competencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de septiembre de 2014, *CB/Comisión*, C67/13 P, EU:C:2014:2204, apartado 57, y de 18 de noviembre de 2021, *Visma Enterprise*, C306/20, EU:C:2021:935, apartado 59 y jurisprudencia citada)”¹³. Estas infracciones por objeto no deben ser analizadas en cuanto a los efectos que provocan en el mercado, es más, podrían, incluso, no tener efectos lesivos en el mercado y, aún así, seguir siendo consideradas infracciones de competencia y sancionadas¹⁴. Sólo cuando la restricción de la competencia no es por objeto, se analizará el efecto que genera en el mercado¹⁵.

19. Los criterios orientativos de los Colegios de Abogados, como baremos de honorarios que es lo que son en realidad, constituyen infracciones por objeto del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, ya que, por sus propias características y contenido son idóneos para homogeneizar el comportamiento de los letrados y eliminar el riesgo de incertidumbre en el mercado. Por esta razón, sólo con la redacción de los criterios se puede concluir que se trata de una decisión que lesiona la competencia y que, en consecuencia, debería llevar aparejada la sanción correspondiente, sin importar si, efectivamente, han tenido el efecto de producir la coordinación del comportamiento de los abogados en el mercado.

20. En este punto, y sin que sea objeto de alegación por la recurrente, el TS menciona el artículo 1.3 LDC para concluir que no opera en este caso. El tercer párrafo del artículo 1 LDC, de igual manera que el artículo 101.3 TFUE, recoge la exención a la sanción de determinados acuerdos, decisiones o

Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comisión, C-105/04 P, Rec. p. I-8725, apartado 125). Este examen debe efectuarse a la luz del contenido del acuerdo y del contexto económico en que se inscribe (sentencias de 28 de marzo de 1984, *Compagnie royale asturienne des mines y Rheinzink/Comisión*, 29/83 y 30/83, Rec. p. 1679, apartado 26, y de 6 de abril de 2006, *General Motors/Comisión*, C-551/03 P, Rec. p. I-3173, apartado 66)”.
¹³ STJUE de 25 de enero de 2024, *Em akaunt BG EOOD*, C-438/22, ECLI:EU:C:2024:71, apartado 48.
¹⁴ STJUE de 25 de enero de 2024, *Em akaunt BG EOOD*, C-438/22, ECLI:EU:C:2024:71, apartado 47; STJUE de 29 de junio de 2023, *Super Bock Bebidas*, C-211/22, ECLI:EU:C:2023:529, apartado 31.

Primero, por tanto, habrá que analizar si el comportamiento es restrictivo por objeto y, después, si no lo es, habrá que estudiar si es lesivo por efecto (STJCE de 30 de junio de 1966, *Société Technique Minière (LTM)*, asunto 56/65, E56/65, ECLI:EU:C:1966:38; STJUE de 26 de noviembre de 2015, *Maxima Latvija*, C-345/14, ECLI:EU:C:2015:784, apartados 16 y 17; STJUE de 18 de noviembre de 2021, *Visma Enterprise*, C-306/20, ECLI:EU:C:2021:935, apartados 55 y ss; STJUE de 20 de enero de 2016, *Toshiba Corporation*, C-373/14P, ECLI:EU:C:2016:26, apartados 24 y 25; STJUE de 4 de junio de 2009, *T-Mobile Netherlands y otros*, C-8/08, ECLI:EU:C:2009:343, apartados 28).

¹⁵ Según la Comunicación de la Comisión de Directrices relativas a restricciones verticales, “179) Las restricciones especialmente graves en el sentido del artículo 4 del Reglamento (UE) 2022/720 son, en general, restricciones de la competencia por objeto en el sentido del artículo 101, apartado 1, del Tratado (99). Las restricciones de la competencia por objeto son tipos de coordinación entre empresas que pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego normal de la competencia (100). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictaminado que determinados tipos de coordinación entre empresas muestran un grado de nocividad suficiente para la competencia como para que se considere innecesario evaluar sus efectos (101). La constatación de una restricción por objeto requiere una evaluación individual del acuerdo vertical de que se trate. En cambio, las restricciones especialmente graves son una categoría de restricciones establecidas en el Reglamento (UE) 2022/720, de las que se presupone que, en general, causan un perjuicio claro a la competencia. Por tanto, los acuerdos verticales que contengan estas restricciones especialmente graves no pueden beneficiarse de la exención prevista en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) 2022/720” (DOUE C248, de 30 de junio 2022).

Vid., también, STJUE de 2 de abril 2020, *Budapest Bank y otros*, C-228/18, ECLI:EU:C:2020:265, apartados 35 a 37 y jurisprudencia citada en ella; STJUE de 14 de marzo de 2013, *Allianz Hungaria Biztosító y otros*, C-32/11, ECLI:EU:C:2013:160, apartado 34; STJUE de 11 de septiembre de 2014, *CB*, C-67/13P, ECLI:EU:C:2014:2204, apartado 52; STJUE de 19 de marzo de 2015, *Dole Food y Dole Fresh Fruit Europe*, C-286/13 P, ECLI:EU:C:2015:184, apartado 116; STJUE de 4 de junio de 2009, *T-Mobile Netherlands y otros*, C-8/08, ECLI:EU:C:2009:343, apartados 30; STJUE de 6 de octubre de 2009, *GlaxoSmithKline Services y otros*, C-501/06P, C-513/06P, C-519/06P, ECLI:EU:C:2009:610, apartado 55.

Vid., por tod@s, A.L. CALVO CARAVACA/J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, *Mercado único y libre competencia en la Unión Europea*, Colex, 2003, pp. 884-885.

prácticas que cumplan una serie de requisitos que se especifican en el precepto, cuales son, que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de los bienes y servicios o a promover el progreso técnico o económico y que, cumulativamente, permitan participar a los consumidores de forma equitativa de las ventajas, no impongan restricciones indispensables para la consecución de los objetivos y, por último, no supongan la eliminación de la competencia en una parte sustancial de los productos o servicios en cuestión¹⁶.

Aunque el TS, como decimos, menciona este tercer párrafo del primer artículo de la Ley, no sería necesario que lo hiciera, no porque la parte recurrente no lo alega, sino porque, si previamente se ha calificado la decisión del Colegio de Abogados como una infracción por objeto, difícilmente quedará exencionada por la vía del artículo 1.3. Así es, una vez que se ha constatado que la infracción es por objeto, normalmente, debería ser sancionada y no se le debería aplicar el precepto que contempla la exención, y, mucho menos, a iniciativa del órgano judicial¹⁷; en todo caso, debería ser la empresa perjudicada la que solicitara que no se la sancionara, alegando el artículo 1.3 y probando la concurrencia de los cuatro requisitos que contiene.

V. La CNMC como órgano con competencia en estos asuntos

21. Por último, en las STS relativas al Colegio de Abogados de Tenerife y al de Barcelona, los sucesivos recursos interpuestos frente a las resoluciones de la CNMC en estos casos han tenido por objeto la competencia de este órgano para conocer de estos asuntos e imponer las sanciones correspondientes.

22. El artículo 1 de la Ley 1/2002, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, delimita el marco de actuación de la autoridad nacional de competencia en relación con los órganos autonómicos¹⁸. En este precepto se indica que el criterio que va a atribuir la competencia es el ámbito territorial de los efectos que ocasione la práctica anticompetitiva. De esta manera, si los efectos se circunscriben al territorio de la Comunidad Autónoma, la autoridad competente para conocer del caso debería ser la autonómica. En cambio, si los efectos se

¹⁶ *Vid.*, en este sentido, STJUE de 25 de enero de 2024, *Em akaunt BG EOOD*, C-438/22, ECLI:EU:C:2024:71, apartado 33. En esta sentencia se indica que, si la infracción es por efecto, podrían analizarse los posibles objetivos legítimos del comportamiento para que pudiera quedar exento de la sanción. Objetivo legítimo que, en nuestro caso, podría ser la prestación de servicios de calidad para el ciudadano. “Pues bien, es cierto que según reiterada jurisprudencia no todo acuerdo entre empresas ni toda decisión de una asociación de empresas que restrinja la libertad de acción de las empresas que son parte de ese acuerdo o que están obligadas a cumplir esa decisión está comprendido necesariamente en el ámbito de aplicación de la prohibición del artículo 101 TFUE, apartado 1. En efecto, el examen del contexto económico y jurídico en el que se inscriben algunos de estos acuerdos y algunas de estas decisiones puede llevar a que se aprecie, en primer término, que estos están justificados por perseguir uno o varios objetivos legítimos de interés general que no son, en sí mismos, contrarios a la competencia; en segundo término, que los medios concretos empleados para perseguir estos objetivos son realmente necesarios para ello, y, en tercer término, que, aunque se concluya que estos medios tienen por efecto inherente restringir o falsear, cuando menos potencialmente, la competencia, este efecto inherente no va más allá de lo necesario, en particular eliminando cualquier competencia (sentencia de 21 de diciembre de 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, EU:C:2023:1011, apartado 183)” (apartado 30).

Sin embargo, si se trata de una conducta lesiva por objeto, la única manera de quedar exenta sería cumpliendo los requisitos del artículo 101.3 TFUE (apartado 32) y en ningún caso podría justificarse por la persecución de “objetivos legítimos” (apartado 53).

¹⁷ Volvemos a reproducir parte del punto 179 de la Directrices relativas a restricciones verticales de la Comisión para destacar lo que nos interesa a estos efectos: “En cambio, las restricciones especialmente graves son una categoría de restricciones establecidas en el Reglamento (UE) 2022/720, de las que se presupone que, en general, causan un perjuicio claro a la competencia. Por tanto, los acuerdos verticales que contengan estas restricciones especialmente graves no pueden beneficiarse de la exención prevista en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) 2022/720”.

Según indica el TJUE, “41. Las consideraciones recogidas en el apartado anterior no quedan cuestionadas en modo alguno por aquellas a las que se refiere el órgano jurisdiccional remitente, según las cuales, en el caso de una restricción de la competencia «por el objeto», por un lado, sería más difícil justificar una exención con arreglo al artículo 101 TFUE, apartado 3, que en el caso de una restricción «por el efecto» y, por otro, una restricción «por el objeto» sería sancionada con más severidad que una restricción «por el efecto»” (STJUCE de 2 abril 2020, *Budapest Bank y otros*, C-228/18, ECLI:EU:C:2020:265).

¹⁸ 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, BOE núm. 46, de 22 de febrero de 2002.

extienden a territorio supra autonómico, aunque el comportamiento se haya verificado en territorio de una Comunidad Autónoma, la competencia la tendrá la CNMC (FD Segundo)¹⁹.

23. En el caso del Colegio de Abogados de Tenerife, el TS tiene en cuenta que el mismo comportamiento que se analiza en la sentencia ha sido desarrollado por nueve Colegios de Abogados de otras tantas Comunidades Autónomas. Es cierto que cada documento de *criterios orientativos* elaborado por cada Colegio de Abogados tiene efectos únicamente en la demarcación territorial de la provincia en cuestión, sin embargo, el hecho de que el comportamiento de los nueve Colegios de Abogados sea similar, no sólo materialmente sino, también, cercano en el tiempo, lleva a pensar al Tribunal Supremo en una conducta con efectos supra autonómicos. Además, también, por la publicidad que se dio a los criterios, incluso en las páginas web de los propios Colegios de Abogados.

Todo ello, contribuye a entender que la actuación de cada Colegio, en el mismo sentido, de manera simultánea y con publicidad, refuerza el comportamiento de los otros y, con una visión de conjunto, permite concluir la existencia de efectos supra autonómicos que justifican la competencia de la CNMC en el asunto (FD Tercero)²⁰.

De esta manera, en palabras del TS, se “*justifica la intervención de la CNMC para valorar tales conductas con un criterio único que evite diferencias entre los órganos de defensa de la competencia autonómicos ante acuerdos similares que persiguen la misma finalidad*” (FD Tercero).

VI. Conclusiones

Primera. Los Colegios de Abogados pueden tomar decisiones que restrinjan la competencia en virtud del artículo 1 LDC y del artículo 101 TFUE. Los criterios orientativos adoptados por ellos, si eliminan la incertidumbre en el mercado de los servicios prestados por los abogados a los que van dirigidos, pueden ser calificados de actos ilícitos por restringir o falsear la competencia en el mercado.

Segunda. La Ley de Colegios Profesionales configura un marco normativo, compatible con la regulación en materia de competencia, en el que se establece la libertad de los abogados para determinar los honorarios a cobrar por los servicios prestados (arts. 2.1 y 14 LCP). En este sentido, los Colegios de Abogados no pueden restringir, falsear o impedir esta libertad de competencia de los abogados pero sí pueden, de manera excepcional, para la tasación de costas y la jura de cuentas, ayudar a los profesionales en esa labor de determinación de los honorarios a través de criterios orientativos.

Esto último no supone cercenar la libertad de los abogados en este sentido, simplemente constituye un apoyo, una guía u orientación a utilizar por ellos, de manera voluntaria, dentro de la libertad que deben seguir teniendo. Y, así, con esta interpretación restrictiva deben ser elaborados los criterios orientativos. De este modo, deben ser verdaderamente meros criterios orientativos, a tener en cuenta de forma realmente voluntaria por los abogados y, sólo, para la tasación de costas y la jura de cuentas. Estas son las tres características que deben tener para poder ser considerados lícitos.

Tercera. De los tres requisitos anteriores, el que puede generar mayores problemas de concreción es el primero. Esto es, nos podríamos preguntar qué son criterios orientativos en el marco de la LCP

¹⁹ En este sentido, STC 208/1999, de 15 de noviembre de 1999, punto 7, en el que el Tribunal concluye que “*De cuanto se ha expuesto se desprende que la ley impugnada es conforme a la Constitución en tanto representa un ejercicio de la competencia estatal sobre legislación en defensa de la competencia y, en tanto, además, atribuye al Estado la ejecución respecto de prácticas restrictivas de la competencia que, teniendo lugar en un ámbito territorial no superior al de la Comunidad Autónoma, puedan afectar a la libre competencia en el conjunto del mercado nacional o en ámbitos supracomunitarios. Su inconstitucionalidad, en cambio, habrá de declararse en la medida en que atribuya al Estado la totalidad de la competencia ejecutiva, invadiendo, de este modo, las competencias de tal índole que, a tenor de cuanto se ha dicho, han de reconocerse a las Comunidades Autónomas recurrentes...*” (BOE núm. 300, de 16 de diciembre de 1999).

²⁰ En el caso del Colegio de Abogados de Barcelona, el TS reproduce lo recogido en su sentencia del Colegio de Abogados de Tenerife.

y de la normativa de competencia. Los criterios orientativos, para que respondan al principio general de libertad de competencia de los abogados en el ámbito de la determinación de los honorarios, deben ser aquellos que ayuden, guíen, orienten, a la hora de establecer la minuta en supuestos de tasación de costas y de jura de cuentas. En ningún caso, por tanto, fijarán cantidades concretas, de forma directa o indirecta, por ejemplo, a través de porcentajes. Con los criterios orientativos, así definidos, debería ser posible que los abogados llegaran a cuantificaciones distintas por los mismos servicios prestados. No así, como ocurre con los criterios 29 y 32, por mencionar alguno, del Colegio de Abogados de Madrid, según los cuales, “*Criterio 29. Asistencia al detenido. Por la asistencia al detenido, ya sea en la sede el Juzgado o en dependencias policiales, valor de referencia, 270 euros. (...) Criterio 32. Redacción de escritos. A) Redacción de denuncia sencilla, limitada a la exposición de hechos, cuando estos no revistan complejidades, valor de referencia 300 euros*”.

Cuarta. Otro de los requisitos que deben tener los criterios orientativos es que sean de aplicación voluntaria por los abogados. Es claro que los Colegios de Abogados no van a pronunciarse en términos de obligatoriedad, por eso denominan a los documentos como criterios orientativos, pero lo importante no es si el texto indica expresamente la vinculación de los criterios -que nunca aparecerá-, lo verdaderamente relevante es que, de facto, con ellos se busque coordinar el comportamiento de los asociados a los que van dirigidos.

Con los criterios con cuantificación de honorarios, se denominen como se denominen, se pierde la incertidumbre que debe existir en todo mercado con competencia y esto supone que los abogados dejen de tener incentivos a la hora de competir entre ellos y utilicen los criterios para establecer sus honorarios. Esto último, sobre todo porque, si hay litigio sobre ellos, se utilizarán las cuantías que aparecen en los criterios para determinar qué cantidad es la correcta, la que deben exigir los abogados en concepto de honorarios.

Quinta. El TS ha considerado que los criterios orientativos de los Colegios de Abogados de Las Palmas, Guadalajara y Madrid restringen la competencia y constituyen un comportamiento anticompetitivo del artículo 1 LDC. La CNMC, por su parte, ha resuelto lo mismo en relación con los criterios orientativos de estos Colegios de Abogados y de los Colegios de Abogados de Santa Cruz de Tenerife, Barcelona, Valencia, Ávila, La Rioja, Vizcaya, Albacete, A Coruña y Sevilla.

Los dos órganos, el administrativo primero y el judicial después, han establecido que los criterios orientativos de los Colegios de Abogados no responden a la definición restrictiva que deben tener en el marco de la LCP y de la LDC y, además, no se circunscriben a la tasación de costas y la jura de cuentas, como debería ser.

Sexta. El TS, también, ha resuelto los recursos interpuestos por los Colegios de Abogados de Tenerife y de Barcelona, frente a las Resoluciones de la CNMC, por falta de competencia del órgano administrativo nacional para conocer de estos asuntos. El Alto Tribunal ha concluido que, aunque los comportamientos sancionados se verifican en una concreta provincia, la unión de todos ellos, por el objeto y por el mismo momento en el que se elaboran, supone que tenga efectos supra autonómicos y que la autoridad competente no sea la autonómica y sí la nacional, la CNMC.

Séptima. Volviendo al estudio de la ilicitud, por anticompetitivos, de los criterios orientativos, los Colegios de Abogados alegan que prescindir de ellos supone dejarles sin herramientas para cumplir con su obligación de elaborar informes de tasación en costas, objetivos, transparentes y no discriminatorios, previo requerimiento judicial. Además, pensando en el justiciable, los criterios le permiten conocer de antemano qué cantidad es la que debería abonar.

Pues bien, en este sentido, frente a esta alegación de buena administración de justicia y de servicio público e interés general que pueden representar los criterios orientativos, el TS no dice que deban desaparecer, lo que dice es que pueden existir, es más, nosotros creemos que deberían existir, pero siempre que se definan cumpliendo con la normativa vigente y aplicable en el caso.

En este contexto, el Colegio de Abogados de Barcelona, después de haber sido sancionado por infringir el artículo 1 de la LDC con los criterios orientativos, los modificó y sustituyó por otros, que en-

traron en vigor el 5 de marzo de 2020 y que, esta vez sí, han sido declarados conformes con la legislación en materia de competencia por parte de la CNMC²¹. Según el Consejo del órgano nacional de competencia, *“En consecuencia, el actual sistema no llevará en todo caso a un resultado cuantitativo unívoco y en ningún caso incluye precios, tarifas o valores de referencia exactos, pero al mismo tiempo permite al Colegio cumplir con su obligación legal de dictar informes de tasación de costas previo requerimiento judicial de forma objetiva, transparente y no discriminatoria. Por todo lo anterior, este sistema también reduce el riesgo de uniformar los honorarios de los abogados, no solamente en relación con la tasación de costas, sino también los propios honorarios que son estipulados por los abogados con sus clientes por los servicios prestados. Por último, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo anterior, se trata de auténticos criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y jura de cuentas, la Dirección de Competencia entiende que la publicación por parte del ICAB de los criterios que han sido analizados en su informe parcial no supondría una vulneración de la Resolución del Consejo de 8 de marzo de 2018 ni entrañaría riesgos para la competencia. En todo caso, no serían objeto de publicación los informes concretos de tasación remitidos por el Colegio al órgano judicial”*.

Octava. De todo lo expuesto puede concluirse, finalmente, que sí es posible tener unos verdaderos criterios orientativos para la tasación en costas y la jura de cuentas, que respeten la normativa de competencia y, a la vez, ayuden a los Colegios, a los jueces y a los justiciables, a cumplir con sus obligaciones, en el caso de los dos primeros, y a conocer antes del pleito la cuantía aproximada que deberían pagar en determinadas situaciones, en relación con los segundos.

²¹ Resolución de Vigilancia, Expte. VS/0587/16, Costas Bankia, 27 de febrero de 2020.