

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

RESOLUCIÓN S/02/2025, HONORARIOS DE ABOGADOS DE CÁDIZ

Pleno

D. José Ignacio Castillo Manzano, presidente del Consejo (por sustitución en vacancia).

Dña. María del Rocío Martínez Torres, vocal segunda del Consejo.

D. Eugenio Benítez Montero, secretario del Consejo.

El Consejo de la Competencia de Andalucía (en adelante, CCA), en su sesión de fecha 30 de mayo de 2025, válidamente constituido con la composición anteriormente expresada, y siendo ponente Dña. María del Rocío Martínez Torres, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente 21/2022 HONORARIOS DE ABOGADOS DE CÁDIZ en relación con la denuncia interpuesta por D. AAA, ante la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA) contra el Colegio de Abogados de Cádiz (en adelante, CAC) y D. BBB, por presuntas conductas anticompetitivas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC)

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.-Con fecha 16 de julio de 2022, D. AAA, actuando en nombre propio y en representación de su hermana, Dña. CCC, y de su padre, D. DDD, presenta en el Registro Electrónico de la Administración de la Junta de Andalucía una denuncia contra el CAC y el letrado D. BBB por una presunta infracción del artículo 1 de la LDC.

El denunciante manifiesta que en 2017 él y sus familiares realizaron un encargo a D. BBB, abogado de San Fernando (Cádiz) del bufete Gago&Medina, para que tramitase el impuesto de sucesiones por el fallecimiento de su madre, Dña. EEE. Asimismo expresa que dicho letrado no les entregó un presupuesto estimado de sus honorarios; fue, tras remitirles las liquidaciones del impuesto para firmarlas, cuando «adjuntó la hoja de encargo, que se trata de un contrato editado en 1994, en el que figuran en su primera página como contratantes el bufete Gago&Medina en representación del Colegio de abogados de Cádiz





(Adjunto) y que especifica en la cláusula 3 que los honorarios se presupuestan conforme a la norma colegial, porque en 1994, aún no existía la ley 15/2007».

El denunciante entiende que el citado abogado «se aprovechó de nuestra ignorancia y nos hizo firmarle in extremis un cheque en blanco, conforme a unos honorarios profesionales desconocidos y derogados, evitándose así además competir con otros presupuestos», por lo que considera que «cometió una infracción de la Ley 15/2007 de la defensa de la competencia». Además, expone que el abogado incluyó en el contrato actuaciones que no le habían encargado.

Por tales razones, el denunciante y sus familiares decidieron inicialmente no pagar la minuta que el letrado les giró de 8.539,98 euros, pero, tras varios procesos judiciales, se vieron obligados finalmente a abonarla. Así, se refiere a uno de los juicios en los siguientes términos:

«El juzgado de mi causa, solicitó a instancias de la otra parte, un certificado al colegio de abogados (Adjunto) preguntando si los criterios orientadores de honorarios seguían vigentes o no, y la respuesta es la que adjunto, que dice que aunque todos los criterios de honorarios de actuaciones no judiciales, están derogados, éstos pueden seguir aplicándose como orientación, y es ésta excepción, la que las juezas usaron en sus sentencias para aceptar la hoja de encargo y sentenciar a favor del abogado. Este certificado se presentó en la vista oral de ambos juicios, como la prueba estrella, porque sabían que sin ella, era muy probable que les dieran el contrato por nulo y perdieran la demanda».

Los argumentos jurídicos de la denuncia parten de una cita de la Resolución 5/2019 del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, que alude a la reforma de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (en adelante, LCP), por la 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. Así, reproduce el artículo 14 de la LCP y su disposición adicional cuarta:

«Artículo 14. Prohibición de recomendaciones sobre honorarios.

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. 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».

Por ello, el denunciante concluye:

«Es decir, que deja claro que esos baremos, desde la entrada en vigor de la ley Omnibus, ya no pueden usarse ni siquiera como orientación, que es justo lo contrario que dice el certificado del colegio de abogados de Cádiz: "...sin perjuicio de que puedan aplicarse como orientación" por lo que se ha producido una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007 de la defensa de la competencia, porque lo que se



hace es una recomendación colectiva de precios tanto por el Colegio de abogados de Cádiz que emitió el certificado, como D. BBB, que lo solicitó para dar una apariencia de cobertura legal a la hoja de encargo y que sus demandas monitorias prosperasen, como efectivamente, así fue. [...]

Las actuaciones por la que se emite la minuta que se reclama en este procedimiento son de carácter extrajudicial, por lo que no pueden ser encuadradas en las excepciones a la prohibición de elaboración de baremos, criterios o normas de honorarios, ya que no estamos ni ante una jura de cuentas por intervención en procedimiento judicial ni ante una tasación de costas».

El denunciante también se refiere a los actos presuntamente anticompetitivos acaecidos en el proceso judicial de su hermana. Concretamente mantiene que «[...] otro tanto se puede decir con respecto a la sentencia del juicio de mi hermana, que también adjunto, en la que se especifica en los antecedentes de hecho 3º, que en el escrito de impugnación a la oposición presentado por la parte actora, el día 08/05/2018, se especifica que el contrato se descargó de la página web del Colegio de abogados, e incluso, que todavía está disponible, por lo que queda acreditada la publicidad necesaria entre el Colegio y sus colegiados para que la infracción sea considerada en toda su plenitud, porque ya no estamos hablando de que el certificado colegial fuese un acto puntual, referido a un solo caso concreto, sino que mediante la publicidad en la página web, el colegio ya no solo avala que los criterios de honorarios se sigan utilizando de forma orientativa, sino que además los promueve en todo tipo de encargos, pues del análisis de la hoja de encargo, se deduce que se trata de un contrato viable para toda clase de asuntos, en los que refiere en su cláusula tercera que los honorarios habrán de referirse a los “dispuestos en la norma colegial”, por tanto, el alcance de la infracción, no se limita solo a mi caso en concreto, sino que es extensivo a todo el territorio del ámbito de actuación del Colegio de abogados de Cádiz.

En el fundamento de derecho segundo de esta sentencia, se reproduce íntegro el certificado del Colegio de abogados, pues aquí también fue presentado como la prueba estrella, y al igual que en mi sentencia, la jueza hace suya esta interpretación e incluso da por buenos los cálculos realizados por la parte actora para el cálculo del precio de referencia según la aplicación de los baremos orientadores 13 y 176 que realizó la parte actora en los autos. Así pues, en el caso de mi hermana, también se deduce una causa-efecto entre la infracción del colegio de abogados (por publicar el contrato en su web y emitir el certificado) y el resultado de la demanda, máxime, aun si cabe, porque la oposición de mi hermana giró casi en exclusiva en torno a esta cuestión (Adjunto de oposición a su demanda)».

El denunciante finaliza su escrito formulando la siguiente solicitud:

«La Remoción y el pleno resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos, mas (*sic*) intereses, tanto de mi proceso, como del de mis representados (mi padre y mi hermana), que apodero frente a su administración, para esta finalidad en exclusiva, por lo que a tal efecto, solicito expresamente ser considerado parte interesada en el expediente, tanto por promoverlo como por la reclamación del pleno resarcimiento, conforme al artículo 4 de la Ley 39/2015, de 01 de Octubre, del procedimiento administrativo común, y en base esta condición, solicito que se inicie una investigación acerca de esta denuncia y se me dé traslado, tal y como estipula la Ley 15/2007 en su Título IV de todo aquello que me corresponda como parte interesada en la instrucción del procedimiento, así como la solicitud de cualquier información adicional acerca de la documentación necesaria como base de prueba.



En relación a la cuantificación de la compensación, ésta puede calcularse en base al adjunto de los extractos bancarios de las trasferencias realizadas a la parte actora y al Juzgado de Cádiz, que ascienden a la cantidad de 9.0166,58€ mas(sic) los 300€ de elaboración de las declaraciones complementarias (Adjunto), mas(sic) los honorarios del asesor fiscal, (Adjunto) de 1.089€, hacen un total, de 10.555,58€, más intereses, aparte de otros daños y perjuicios tanto económicos como morales, que habrán de ponderarse, algunos de los cuales están referidos en los autos de la oposición a mi demanda, por la mala praxis y la mala fe de la parte actora.

Solicito, igualmente, resolución expresa».

Segundo.-Con fecha 8 de noviembre de 2022 se trasladó la denuncia a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), remitiéndole igualmente la propuesta de asignación conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia (en adelante, Ley 1/2002).

Tercero.-Con fecha 11 de noviembre de 2022, la Dirección de Competencia de la CNMC consideró a la ACREA como autoridad autonómica competente para conocer del asunto, solicitando que se declarara a la Dirección de Competencia como parte interesada en el procedimiento a que, en su caso, diera lugar.

Cuarto.-Con fecha 22 de junio de 2023 se emite Informe Propuesta del DI, en el que se propone la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo del expediente.

II. VALORACIÓN JURÍDICA

Primero.- Sobre el ámbito competencial

Corresponde a la ACREA el ejercicio de las competencias reconocidas en la LDC, respecto de los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 2 y 3 de la mencionada Ley, cuando las citadas conductas, sin afectar a un ámbito superior al de la Comunidad Autónoma o al conjunto del mercado nacional, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.3 de la Ley 1/2002.

Los hechos que constituyen el objeto de la denuncia serían, en su caso, susceptibles de alterar la libre competencia únicamente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por tener la denuncia su origen en una actuación del Colegio de Abogados de Cádiz y de uno de los colegiados en el mismo, que presuntamente incidiría exclusivamente en esa provincia, sin que se aprecie, por tanto, una afectación superior al ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía ni al conjunto del mercado nacional, por lo que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 1.3 de dicha Ley 1/2002.



El artículo 49.3 de la LDC, relativo al procedimiento sancionador en materia de conductas prohibidas, dispone:

«El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, a propuesta de la Dirección de Competencia, podrá acordar no incoar los procedimientos derivados de la presunta realización de las conductas prohibidas por esta Ley o por los artículos 101 o 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el archivo de las actuaciones cuando considere que no hay indicios de infracción».

En concordancia con lo anterior, el artículo 8.1.a) de los Estatutos de la ACREA, aprobados por el Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, dispone que corresponde al Consejo de la Competencia de Andalucía¹, a propuesta de la Dirección del Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía:

«a) Resolver los procedimientos sancionadores en materia de conductas prohibidas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 15/2007, de 3 de julio, y en sus normas de desarrollo y, en particular, imponer sanciones y, en su caso, condiciones u obligaciones determinadas, ya sean estructurales o de comportamiento, y cualesquiera otras medidas cuya adopción autorice la citada normativa reguladora de defensa de la competencia; acordar, en su caso, el archivo de las actuaciones; promover y acordar la terminación convencional; adoptar medidas cautelares; eximir del pago de la multa o reducir el importe de la misma; imponer multas coercitivas y declarar, en su caso, la prescripción de la acción para exigir el cumplimiento de las sanciones que correspondan».

Segundo.- Aplicación de las normas de Defensa de la Competencia a los Colegios profesionales

La sujeción de los Colegios Profesionales a la normativa de Defensa de la Competencia se determina de forma expresa en la LCP, que en el segundo párrafo del artículo 2.1 dispone:

«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. Los demás aspectos del ejercicio profesional continuarán rigiéndose por la legislación general y específica sobre la ordenación sustantiva propia de cada profesión aplicable».

Asimismo, el artículo 2.4 de dicha Ley establece:

«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».

Son numerosas las resoluciones dictadas en las que resulta indubitable el ámbito subjetivo de aplicación del Derecho de la Competencia a los Colegios profesionales. Entre otras muchas, pueden citarse las Resoluciones del Consejo de la Competencia de Andalucía, S/02/2020, Colegio Oficial de Abogados de Cádiz, de 25 de febrero de 2020; S/08/2019 Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de

¹ La disposición adicional única del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, establece: “c) *Las referencias al Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, se entenderán realizadas al Consejo de la Competencia de Andalucía*”.



Málaga, de 25 de julio de 2019; S/04/2019 Colegio Oficial de Arquitectos de Jaén, de 6 de febrero de 2019; S/09/2018 Colegio de Economistas de Huelva, de 17 de octubre de 2018.

A este respecto, el sometimiento de la Administración Pública, en general, a las normas de Defensa de la Competencia es ampliamente aceptado y lo relevante no es el estatus jurídico del sujeto que realiza la conducta, sino que su conducta haya causado o sea apta para causar un resultado económicamente perjudicial o restrictivo de la competencia en el mercado. En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 14 de junio de 2013, declara que:

« [...] Ni el ejercicio de funciones públicas exime 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.

Frente a tal exclusión parcial del sometimiento de la actuación de las Administraciones públicas al derecho de la competencia cuando actúan como tales administraciones públicas, hay que afirmar la plena sujeción de las mismas a dicha regulación. [...]

En efecto, en nuestro Derecho las Administraciones Públicas, no actúan por su propia autoridad, sino amparándose en la autoridad de la ley, cuando la norma les atribuye la potestad de actuar en una determinada relación, como resulta del artículo 104 CE (“... las Administraciones Públicas actúan... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho...”), y no cabe confundir este ejercicio de las potestades conferidas por la ley con una concreta autorización legal para realizar una conducta contraria a la LDC.

Así resulta de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, recogida en la sentencia de 27 de octubre de 2005 (recurso 8.093/2002) y en la sentencia de Pleno de la Sala 3^a de 4 de noviembre de 2008, antes citada [...].

Por tanto, queda determinado el pleno sometimiento de los Colegios profesionales a la LDC, tanto cuando actúan como operadores privados, como cuando ejercen funciones públicas², precisándose que para que las prohibiciones establecidas en los artículos 1, 2, y 3 de la LDC les sean de aplicación, el Colegio debe actuar como empresa u operador económico en el sentido de la disposición adicional cuarta³ de la LDC y no como regulador, esto es, en el uso del *ius imperium* del que es titular.

Y ello es debido a la doble naturaleza que presentan los Colegios profesionales, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la LCP, son corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, deduciéndose claramente que se insertan dentro de la Administración Corporativa y que tienen encomendadas funciones al servicio del interés público, y en tal función actúan potestades exorbitantes propias de la Administración Pública. Ahora bien, junto a tal ejercicio de potestades exorbitantes, pueden ejercer otras funciones ajenas al interés público y

² Entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2009, referida al Colegio Notarial de Madrid, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2010, que confirma una sanción del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia al Colegio Notarial de Bilbao.

³ Disposición adicional cuarta, apartado 1, de la LDC: «A efectos de lo previsto en esta Ley, se entiende por empresa cualquier persona o entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación».



a las que por Ley se les encomienda. Ello resulta evidente si atendemos al contenido del artículo 8.1 de la propia Ley, que somete a la jurisdicción contencioso-administrativa aquellos actos emanados de los Colegios profesionales sujetos a Derecho Administrativo, lo que presupone la existencia de otros actos ajenos al Derecho Administrativo y por ello a las competencias exorbitantes propias de este.

Tercero. Mercado de referencia

De acuerdo con lo establecido en el apartado 9 de la Comunicación de la Comisión Europea relativa a la definición del mercado de referencia a los efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (97/C 372/03):

«El mercado de referencia en el marco del cual se examina una cuestión de competencia se determina combinando el mercado de producto y el mercado geográfico».

1. Mercado de producto

En relación con el mercado de producto de referencia, el apartado 7 de la citada Comunicación manifiesta que «comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio, o el uso que se prevea hacer de ellos».

La asesoría fiscal es una actividad de prestación de servicios consistente en la realización de tareas de apoyo a personas físicas y jurídicas para el cumplimiento de sus obligaciones frente a las Administraciones tributarias. Entre dichas tareas se encuentran la información sobre la normativa aplicable en cada caso, las propuestas y recomendaciones sobre la forma de cumplimiento más beneficiosa, la confección de declaraciones y liquidaciones de impuestos, la resolución de consultas, entre otras.

La asesoría fiscal está incluida en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) en el epígrafe 6920, «Actividades de contabilidad, teneduría de libros, auditoría y asesoría fiscal», si bien carece de una regulación específica. Pese a que los operadores que ofrecen este tipo de servicios funcionan como intermediarios con las Administraciones tributarias, son escasas las normas que se refieren expresamente a los mismos. A este respecto cabe señalar el artículo 46.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que establece:

«1. Los obligados tributarios con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, que podrá ser un asesor fiscal, con el que se entenderán las sucesivas actuaciones administrativas, salvo que se haga manifestación expresa en contrario».

Por su parte, el artículo 92.2 de dicha Ley, al regular la colaboración social en la aplicación de los tributos, dispone:

«2. En particular, dicha colaboración podrá instrumentarse a través de acuerdos de la Administración Tributaria con otras Administraciones públicas, con entidades privadas o con instituciones u organizaciones representativas de sectores o intereses sociales, laborales, empresariales o profesionales, y, específicamente, con el objeto de facilitar el desarrollo de su labor en aras de potenciar el cumplimiento



cooperativo de las obligaciones tributarias, con los colegios y asociaciones de profesionales de la asesoría fiscal».

El ejercicio de esta actividad no requiere estar en posesión de una titulación determinada y, en consecuencia, no precisa colegiación. Ahora bien, es frecuente que profesionales colegiados, como es el caso de los letrados, desarrollen dicha actividad con carácter exclusivo o bien complementario de su ocupación principal. En todo caso, tal actividad carece de naturaleza judicial.

Así pues, el mercado de la asesoría fiscal se caracteriza por una multiplicidad de oferentes, al carecer su ejercicio de limitaciones derivadas de una titulación y colegiación obligatorias. En cuanto a la demanda de estos servicios, cabe realizar una distinción entre quienes los solicitan de forma continuada y aquellos que los requieren de un modo puntual o esporádico: entre los primeros se encuentran profesionales y empresas, en relación con IRPF, IVA, Impuesto de Sociedades, entre otros; entre los segundos se hallan los particulares, que centran su demanda en su declaración anual de IRPF y en la liquidación de operaciones ocasionales como las relativas al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

2. Mercado geográfico

Conforme al apartado 8 de la mencionada Comunicación, «[e]l mercado geográfico de referencia comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular, a que las condiciones de competencia en ella prevalecientes son sensiblemente distintas a aquéllas».

En el caso de la asesoría fiscal, las tareas de consulta, traslado de información y aportación de documentación para la liquidación de impuestos exigen una cierta proximidad entre prestadores y demandantes de los servicios. Ello se intensifica en el supuesto de la asesoría fiscal a particulares, en el que estos suelen acudir a profesionales que prestan sus servicios en la misma provincia donde aquellos tienen su domicilio.

Por tanto, la delimitación geográfica del mercado de la asesoría fiscal en este caso se corresponde con la provincia de Cádiz.

Cuarto. Funciones de las autoridades de competencia

Las autoridades de competencia tienen la función de tutelar el interés público en los casos en los que este se vea perturbado por cualquiera de las conductas prohibidas por los artículos 1 a 3 de la LDC, es decir, por conductas colusorias, por abuso de posición dominante y por falseamiento de la libre competencia por actos desleales. En tales supuestos quedan habilitadas para iniciar, instruir y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores, según la tramitación prevista en los artículos 49 y siguientes de la LDC. La



resolución de dichos procedimientos comprende los pronunciamientos regulados por el artículo 53 de la LDC:

«1. Las resoluciones del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrán declarar:

- a) La existencia de conductas prohibidas por la presente ley o por los artículos 101 o 102 del Tratado Funcionamiento de la Unión Europea.
- b) La existencia de conductas que, por su escasa importancia, no sean capaces de afectar de manera significativa a la competencia.
- c) No resultar acreditada la existencia de prácticas prohibidas.

2. Las resoluciones del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrán contener:

- a) La orden de cesación de las conductas prohibidas en un plazo determinado.
- b) La imposición de condiciones u obligaciones determinadas, ya sean estructurales o de comportamiento. En la elección entre condiciones estructurales o de comportamiento de eficacia equivalente se optará por la que resulte menos gravosa para la empresa en cuestión.
- c) La orden de remoción de los efectos de las prácticas prohibidas contrarias al interés público.
- d) La imposición de multas.
- e) El archivo de las actuaciones en los supuestos previstos en la presente ley.
- f) Y cualesquiera otras medidas cuya adopción le autorice esta ley».

Como consecuencia de la comisión de conductas anticompetitivas, también los intereses privados pueden resultar afectados, dando lugar a una compensación por los daños causados, que es objeto de regulación en el Título VI de la LDC. En este sentido, el artículo 72 de la LDC establece:

«1. Cualquier persona física o jurídica que haya sufrido un perjuicio ocasionado por una infracción del Derecho de la competencia, tendrá derecho a reclamar al infractor y obtener su pleno resarcimiento ante la jurisdicción civil ordinaria.

2. El pleno resarcimiento consistirá en devolver a la persona que haya sufrido un perjuicio a la situación en la que habría estado de no haberse cometido la infracción del Derecho de la competencia. Por tanto, dicho resarcimiento comprenderá el derecho a la indemnización por el daño emergente y el lucro cesante, más el pago de los intereses.

3. El pleno resarcimiento no conllevará una sobre compensación por medio de indemnizaciones punitivas, múltiples o de otro tipo».

En suma, no corresponde a las autoridades de competencia conocer de las reclamaciones de daños por conductas anticompetitivas, sino a los Juzgados de lo Mercantil, como precisa la disposición adicional primera de la LDC:



«1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 ter 2. letra f de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, los Juzgados de lo Mercantil conocerán de cuantas cuestiones sean de la competencia del orden jurisdiccional civil respecto de los procedimientos de aplicación de los artículos 1 y 2 de esta ley y de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

Por ello, carece de viabilidad la solicitud formulada por el denunciante ante la ACREA en orden al resarcimiento y cuantificación de los presuntos daños y perjuicios ocasionados por la actuación del CAC y del letrado D. BBB.

Quinto. Iniciación del procedimiento sancionador

El procedimiento sancionador se inicia en todo caso de oficio, conforme establece el artículo 49.1 de la LDC:

«1. El procedimiento se inicia de oficio por la Dirección de Competencia, ya sea a iniciativa propia o del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o bien por denuncia. Cualquier persona física o jurídica, interesada o no, podrá formular denuncia de las conductas prohibidas por esta ley, con el contenido que se determinará reglamentariamente. La Dirección de Competencia incoará expediente cuando se observen indicios racionales de la existencia de conductas prohibidas y notificarán a los interesados el acuerdo de incoación, excepto en el supuesto previsto en el apartado 4 de este artículo».

Ello supone que la autoridad de competencia no queda vinculada por los términos en los que la denuncia se interpone, ni tampoco por la solicitud que se formula. Es la apreciación de indicios de infracción, realizada por dicha autoridad, la que determina la incoación del procedimiento sancionador.

En el presente caso es preciso examinar los hechos imputados en la denuncia y la documentación que se adjunta para valorar si existen elementos que, al menos indiciariamente, permitan presumir la existencia de una conducta anticompetitiva.

Sexto. Imputación de conducta desleal

El artículo 19 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (en adelante, LCD), alude a las prácticas desleales con los consumidores:

«1. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 19 y 20 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, únicamente tendrán la consideración de prácticas comerciales desleales con los consumidores y usuarios, las previstas en este capítulo y en los artículos 4, 5, 7 y 8 de esta ley.

2. Las prácticas comerciales reguladas en los artículos 21 a 31, ambos inclusive, son en todo caso y en cualquier circunstancia, prácticas comerciales desleales con los consumidores».

Por su parte, los artículos 4, 5, 7 y 8 de la LCD se refieren, respectivamente, a los comportamientos objetivamente contrarios a la buena fe, a los actos de engaño, a las omisiones engañosas y a las prácticas agresivas.



El relato del denunciante, en cuanto a las actuaciones llevadas a cabo por el letrado D. BBB, implica la imputación de una conducta desleal:

- «El abogado se aprovechó de nuestra ignorancia y nos hizo firmarle *in extremis* un cheque en blanco, conforme a unos honorarios profesionales desconocidos y derogados [...]».
- «[...] actuó de mala fe ocultándonos su presupuesto por el temor fundado de perder el encargo [...]».
- «[...] Además, aprovechó la ocasión para incluir en el contrato la adjudicación de bienes sin que se lo hubiésemos pedido, y al final, el cuaderno particional innecesario, pero que realizó y protocolizó junto al impuesto, para engrosar su minuta [...]».

Ahora bien, la LDC no tipifica entre las conductas anticompetitivas cualquier práctica desleal, sino únicamente las que produzcan un falseamiento de la libre competencia, según establece el artículo 3:

«La Comisión Nacional de la Competencia o los órganos competentes de las Comunidades Autónomas conocerán en los términos que la presente Ley establece para las conductas prohibidas, de los actos de competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público».

En este caso, aun cuando se calificara el comportamiento descrito por el denunciante como de presuntamente desleal, dicha conducta no presentaría indicios de afectar al interés público ni de producir un falseamiento de la competencia, en la medida en que se trata de cuestiones puntuales que no inciden de forma general en los demandantes de los servicios de asesoría fiscal de la provincia de Cádiz, que contarían con múltiples alternativas de elección para que sus necesidades quedaran satisfechas. En definitiva, la actuación de un particular asesor fiscal tiene aptitud para afectar al interés público.

No obstante, en el caso de que el denunciante se considere perjudicado por actos de competencia desleal, puede ejercer sus acciones correspondientes ante los Juzgados de lo Mercantil, por ser los órganos competentes para conocer de estas cuestiones, según dispone el artículo 86 bis.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial:

«1. Los Juzgados de lo Mercantil conocerán de cuantas cuestiones sean de la competencia del orden jurisdiccional civil en materia de propiedad intelectual e industrial; competencia desleal y publicidad; sociedades mercantiles, sociedades cooperativas, agrupaciones de interés económico; transporte terrestre, nacional o internacional; derecho marítimo, y derecho aéreo [...]».

Séptimo. Imputación de conducta colusoria

El denunciante entiende que tanto el CAC como el letrado D. BBB han cometido una conducta colusoria prohibida por el artículo 1 de la LDC. Esta afirmación la apoya en dos circunstancias: la primera, relativa al uso de un modelo de «contrato» elaborado por el CAC; la segunda, referente a la remisión en un informe a unos criterios de orientación de honorarios profesionales.



1. Hoja de encargo profesional

El denunciante manifiesta que el citado letrado empleó un «contrato [que] se descargó de la página web del Colegio de abogados, e incluso, que todavía está disponible, por lo que queda acreditada la publicidad necesaria entre el Colegio y sus colegiados para que la infracción sea considerada en toda su plenitud, porque ya no estamos hablando de que el certificado colegial fuese un acto puntual, referido a un solo caso concreto, sino que mediante la publicidad en la página web, el colegio ya no solo avala que los criterios de honorarios se sigan utilizando de forma orientativa, sino que además los promueve en todo tipo de encargos, pues del análisis de la hoja de encargo, se deduce que se trata de un contrato viable para toda clase de asuntos, en los que refiere en su cláusula tercera que los honorarios habrán de referirse a los “dispuestos en la norma colegial”, por tanto, el alcance de la infracción, no se limita solo a mi caso en concreto, sino que es extensivo a todo el territorio del ámbito de actuación del Colegio de abogados de Cádiz».

La elaboración de modelos de hojas de encargo profesional por parte de los órganos colegiales no constituye por sí misma una conducta anticompetitiva. Al contrario, con esta práctica se trata promover y facilitar que los abogados proporcionen a sus clientes toda la información necesaria para conocer cuáles son los derechos y obligaciones que van a derivar de su relación profesional. Así lo entiende el Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por el Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, que en su artículo 27 establece:

«1. Antes de iniciar su actuación profesional, el profesional de la Abogacía proporcionará a su cliente la información a que se refiere el artículo 48 del presente Estatuto General, preferentemente mediante la utilización de hojas de encargo.

2. Los Colegios de la Abogacía establecerán modelos de hojas de encargo para promover y facilitar su uso.»

Por su parte, el mencionado artículo 48 dispone:

«1. El profesional de la Abogacía debe facilitar al cliente su nombre, número de identificación fiscal, Colegio al que pertenece y número de colegiado, domicilio profesional y medio para ponerse en comunicación con él o con su despacho, incluyendo la vía electrónica.

Cuando se trate de una sociedad profesional o despacho colectivo, deberá informar al cliente de su denominación, forma, datos de registro, régimen jurídico, código de identificación fiscal, dirección o sede desde la que se presten los servicios y medios de contacto, incluyendo la vía electrónica.

2. Cuando los servicios requeridos exijan la participación de diferentes profesionales de la Abogacía de una misma sociedad u organización, el cliente tendrá derecho a conocer la identidad de todos ellos, el Colegio al que pertenecen y, si se tratara de sociedades profesionales, si son o no socios, así como el profesional de la Abogacía que asuma la dirección del asunto.

3. El profesional de la Abogacía tiene la obligación de informar a su cliente sobre la viabilidad del asunto que se le confía, procurará disuadirle de promover conflictos o ejercitar acciones judiciales sin fundamento y le aconsejará, en su caso, sobre las vías alternativas para la mejor satisfacción de sus intereses.



4. Asimismo, le informará sobre los honorarios y costes de su actuación, mediante la presentación de la hoja de encargo o medio equivalente. También le hará saber las consecuencias que puede tener una condena en costas y su cuantía aproximada.

5. El profesional de la Abogacía deberá informar a su cliente acerca del estado del asunto en que esté interviniendo y sobre las incidencias y resoluciones relevantes que se produzcan. En los procedimientos administrativos y judiciales, si el cliente lo requiere, le proporcionará copia de los diferentes escritos que se presenten o reciban, de las resoluciones judiciales o administrativas que le sean notificadas y de las grabaciones de actuaciones que se hayan producido.

6. El profesional de la Abogacía solo podrá emitir informes que contengan valoraciones profesionales sobre el resultado probable de un asunto, litigio o una estimación de sus posibles consecuencias económicas, si la petición procede del cliente afectado quien, en todo caso, deberá ser el exclusivo destinatario, salvo que el cliente de manera expresa le autorice a darlo a conocer a un tercero.

7. Asimismo, el profesional de la Abogacía tiene derecho a recabar del cliente, manteniendo la confidencialidad necesaria, cuanta información y documentación resulte relevante para el correcto ejercicio de su función. En ningún caso el profesional de la Abogacía podrá retener documentación del cliente, sin perjuicio de que pueda conservar copia».

Dichos modelos de hojas de encargo no son obligatorios y cada letrado realizará, tanto en su formato como en su contenido, las adaptaciones que estime necesarias para acomodarlas a las pretensiones de su oferta de servicios profesionales. Las modificaciones no pueden ser únicamente formales, como la incorporación de logos, siglas u otros grafismos propios del despacho profesional junto a escudos o emblemas colegiales, sino también de contenido, sobre todo en lo que se refiere a la determinación de los honorarios profesionales para cada caso en concreto. En el presente supuesto, el contenido de la cláusula tercera de la hoja de encargo es el siguiente:

«3ª.- Los honorarios profesionales del Abogado que recibe el encargo se presupuestan en la cantidad que resulte una vez finalizado el procedimiento remitiéndonos a la norma colegial».

Por ello, la decisión del letrado denunciado de remitirse de forma genérica a «la norma colegial», en lugar de precisar sus honorarios profesionales no puede ser atribuida al CAC, haciéndolo responsable de la misma. Se trata de una actuación individual que, sin perjuicio de poderse calificar, según se ha manifestado anteriormente, como una presunta competencia desleal, no puede entenderse como una conducta corporativa tendente a homogeneizar el comportamiento de los colegiados en la fijación de sus retribuciones por servicios profesionales. De ahí que se entienda que esta circunstancia expuesta por el denunciante no revista la consideración de indicio de la comisión de una conducta colusoria.

2. Informe colegial sobre honorarios profesionales

El denunciante sostiene que el CAC y D. BBB incurren en una recomendación colectiva de precios, basando su imputación esencialmente en el informe elaborado por aquél el día 3 de julio de 2018 y remitido al Letrado de Administración de Justicia del Juzgado Mixto N° 4 de Cádiz el 3 de julio de 2018, cuyo primer párrafo manifiesta:



«En contestación a su oficio del pasado día 12 de junio, por el que interesa se certifique si los criterios orientadores de honorarios para la tasación de costas siguen vigentes y concretamente los criterios 13 y 176, le participo que se comunicó en su día a la Defensa de la Competencia que todos los Criterios que regulan actuaciones no judiciales, entre ellos el 13 y el 176, están derogados, sin perjuicio de que puedan aplicarse, como orientación».

Como se ha expuesto anteriormente, el artículo 14 de la LCP prohíbe las recomendaciones sobre honorarios, bien se realice mediante baremos o cualquier otra forma de orientación, directriz, norma, etc., con la excepción de los criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados, prevista en la disposición adicional cuarta.

Esta prohibición legal ha conllevado la derogación de cuantas normas y disposiciones colegiales pretendían armonizar en cualquiera de sus formas los honorarios profesionales de los colegiados, con la salvedad mencionada.

La vulneración de esa prohibición por parte de los Colegios Profesionales ha originado diversos pronunciamientos por las autoridades de competencia, entre las que cabe destacar las relativas a los Colegios de Abogados: Resoluciones de 23 de julio de 2015, de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC (Expediente SACAN/31/2013, HONORARIOS PROFESIONALES COLEGIO ABOGADOS LAS PALMAS), de 15 de septiembre de 2016 (Expediente SAMAD/09/2013, HONORARIOS PROFESIONALES ICAM) y 22 de diciembre de 2016 (Expediente S/DC/0560/15 COLEGIO DE ABOGADOS DE GUADALAJARA). La jurisprudencia creada por el Tribunal Supremo al ratificar dichas Resoluciones⁴ conforma la siguiente doctrina:

«Una interpretación sistemática y finalista de lo establecido concordadamente en el artículo 14 y la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1997, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (redacción dada a ambos preceptos por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre) lleva a considerar que la prohibición establecida en el citado artículo 14 constituye una regla de alcance general, incluyéndose en la prohibición tanto el establecimiento de baremos, catálogos o indicaciones concretas que conduzcan directamente a la cuantificación de los honorarios de los abogados como la formulación de recomendaciones más amplias, directrices o criterios orientativos que no alcancen tal grado de concreción; en tanto que la excepción que se contempla en la disposición adicional cuarta de la Ley sobre Colegios Profesionales viene formulada y debe ser entendida en términos significativamente más estrechos, no solo por su limitado ámbito de aplicación (“...a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados”, y, por extensión, a la tasación de costas en asistencia jurídica gratuita) sino también porque lo que allí se permite por vía de excepción no es que el Colegio profesional establezca a esos limitados efectos cualquier clase de normas, reglas o recomendaciones, incluidos los baremos o indicaciones concretas de honorarios, sino, únicamente, la elaboración de «criterios orientativos»; expresión ésta que alude a la formulación de pautas o directrices con algún grado de generalidad, lo que excluye el establecimiento de reglas

⁴ Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 1684/2022, de 19 de diciembre, 1749/2022 y 1751/2022, de 23 de diciembre.



específicas y pormenorizadas referidas a actuaciones profesionales concretas y que conduzcan directamente a una determinada cuantificación de los honorarios.

Una interpretación de las normas citadas que permitiera a los colegios de abogados el establecimiento y difusión de baremos, listados de precios o reglas precisas directamente encaminados a fijar la cuantía de los honorarios para las distintas clases de actuaciones profesionales, aunque se digan aprobados a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas, resultaría contraria 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, que prohíbe 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, en este caso mediante la fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio (artículo 1.1.a de la Ley de Defensa de la Competencia)».

Ahora bien, los criterios orientativos persiguen la finalidad de homogeneizar la conducta de los colegiados en la fijación de honorarios profesionales, de modo que tienen una vocación de generalidad, tanto en su contenido como en sus destinatarios. Por ello, responden al tipo de recomendación colectiva, prohibida por el artículo 1.1 de la LDC.

Así pues, cuando la actuación colegial en torno a los honorarios profesionales queda restringida a un asunto en concreto, cabe considerar que se halla desprovista de la naturaleza plural que define a las conductas descritas en el citado artículo 1.1 de la LDC, es decir, carece de unos de los elementos esenciales que tipifican la recomendación colectiva.

En este sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 de julio de 2021⁵:

«Pues bien, a la vista del concepto de recomendación colectiva acuñado por la jurisprudencia, entendemos que la emisión de un concreto dictamen en una disputa sobre honorarios entre un cliente y un abogado colegiado, para cuya resolución se han aplicado los denominados "criterios orientadores", sin perjuicio de que pueda constituir una práctica no amparada por la normativa colegial vigente, no puede ser calificada como recomendación colectiva de precios constitutiva de una infracción del artículo 1 de la LDC por cuanto no tiene como destinatarios al conjunto de colegiados de la Corporación recurrente y, por tanto no es apta para tener como efecto el alineamiento de los precios de los servicios jurídicos en el mercado geográfico de referencia y para eliminar la incertidumbre en el comportamiento competidores.»

Esta misma circunstancia es la que concurre en el presente caso, en la medida en que el informe del CAC se dirige a un Juzgado, emitiendo su parecer en torno a unos concretos honorarios profesionales, de forma que su ámbito queda reducido a un proceso judicial determinado. Por tanto, no se aprecia en dicha actuación indicios de conducta colusoria.

⁵ Ratificada por la citada Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 1684/2022, de 19 de diciembre.



Octavo. Prescripción

El artículo 62.4 de la LDC califica las conductas colusorias como infracciones muy graves:

«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».

Asimismo, el artículo 68.1 de la LDC establece:

«1. Las infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las graves a los dos años y las leves al año. El término de la prescripción se computará desde el día en que se hubiera cometido la infracción o, en el caso de infracciones continuadas, desde el que hayan cesado».

En este supuesto las conductas imputadas por el denunciante al CAC se habrían producido hace más de cuatro años, de modo que, incluso en el hipotético caso de apreciarse indicios de colusión, la presunta infracción podría considerarse prescrita.

Noveno. Conclusión

Conforme a los antecedentes de hecho y a la valoración jurídica expuestos, cabe concluir que no se aprecian indicios de que el CAC haya incurrido en ninguna de las conductas prohibidas por la LDC.

En mérito a lo que antecede, vista la propuesta realizada por el Director del DI en relación con el presente asunto y de acuerdo con lo previsto en los artículos 49.3 de la LDC, 16 de la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, 27.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia, de 22 de febrero de 2008 y 8.1 apartado a) de los Estatutos de la Agencia, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, este Consejo

RESUELVE

ÚNICO.- Declarar que no ha resultado acreditada la existencia de infracción del artículo 1 de la vigente LDC y, en consecuencia, ordenar el archivo de la denuncia presentada por D. AAA, actuando en nombre propio y en representación de Dña. CCC y de D. DDD por considerar que los hechos denunciados no presentan indicios racionales de infracción de dicho artículo 1 de la LDC.



Comuníquese esta Resolución al Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa, pudiendo interponerse el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su notificación.