

R. CASACION núm.: 5336/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Tercera**  
**Sentencia núm. 1142/2023**

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 18 de septiembre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado bajo el número 5336/2021, interpuesto por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de mayo de 2021, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 60/20, que estima el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza (REICAZ), contra el acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón de 2 de diciembre de 2019, por el que se impone al citado Colegio una sanción de multa de 21.236,46€ por infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en una recomendación

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

colectiva de precios fundada en la elaboración y difusión del documento CRITERIOS 2011.

Ha sido parte recurrida el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, representado por el procurador de los tribunales Pablo Luis Marín Nebra, bajo la asistencia letrada de José Luis Calvo Miranda.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el recurso contencioso-administrativo número 60/20 la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictó sentencia el 17 de mayo de 2021, cuyo fallo dice literalmente:

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

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

**Tercero.-** No hacer imposición de las contras procesales.»

La Sala de instancia fundamenta la decisión de estimar el recurso contencioso-administrativo, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

### <<SÉPTIMO.- Jurisprudencia de aplicación:

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

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

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

Y concluye:

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

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

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

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

**OCTAVO.- Calificación de los hechos objeto de la sanción**

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

Esta argumentación no puede servir para justificar la sanción impuesta. Es claro que la función a desempeñar por el documento de criterios es la de servir de referencia para los informes que el Colegio ha de hacer a instancia de los juzgados y tribunales, y en la minuta de honorarios los letrados pueden incluir conceptos distintos, que sean referidos a su actividad profesional como abogados, entre los que podrían encontrarse los relativos a asesoramiento al cliente antes de plantear una reclamación que abre la vía del proceso, o la defensa frente a uno iniciado en su contra, de modo que el documento de criterios podía contemplar todos los supuestos posibles en los que un letrado realiza una actividad profesional susceptible de generar derechos económicos como honorarios.

En todo caso, las cantidades a que se refiere la resolución son escasamente relevantes desde una perspectiva económica, de modo que estos apartados podrían considerarse excluidos de la actuación contraria a la libre competencia, por aplicación de la excepción que recoge el art. 5 de la LDC, según el cual *«Las prohibiciones recogidas en los arts. 1 a 3 de la presente Ley no se aplicarán a aquellas conductas que, por su escasa importancia, no sean capaces de afectar de manera significativa a la competencia. Reglamentariamente se determinarán los criterios para la delimitación de las conductas de menor importancia, atendiendo, entre otros, a la cuota de mercado.»*

#### **NOVENO.- Conclusión sobre el fondo del asunto**

En definitiva, la fijación de criterios orientativos en la forma que la ha realizado el RE1CAZ tiene su amparo en lo dispuesto en la Ley 25/2009, art. 5-17, que añadió la disposición adicional curta a la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, con el siguiente tenor: *«Disposición Adicional Cuarta. Valoración de los Colegios para la tasación de costas. Los Colegios podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados. Dichos criterios serán igualmente válidos para el cálculo de honorarios y derechos que corresponden a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita.»>>*

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón preparó recurso de casación, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón tuvo preparado mediante auto de 29 de junio de 2021, que al tiempo,

ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dicto auto el 15 de diciembre de 2021 cuya parte dispositiva dice literalmente:

« 1.º) Admitir el recurso de casación n.º 5336/2021, preparado por la representación procesal de la Comunidad Autónoma de Aragón contra la sentencia n.º 158/2021, de 17 de mayo, dictada por la Sección Tercera de refuerzo de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso n.º 60/2020

2.º) Precisar que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en determinar: (i) si los criterios elaborados al amparo de la Disposición Adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, deben referirse únicamente a la actividad de los abogados realizada dentro de un procedimiento judicial, o si pueden incluir también otras actuaciones realizadas fuera de dicho procedimiento judicial pero relacionadas con el mismo, como pueden ser las relativas a asesoramiento al cliente antes de plantear reclamación que abre la vía al proceso, o la defensa frente a uno iniciado en su contra; y (ii) qué debe entenderse como “criterio orientativo” a efectos de la Disposición Adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, si el conjunto de elementos que han de tenerse en cuenta para la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados, o si también es admisible el resultado cuantitativo de aplicar dichos criterios en cada caso concreto, que sería un listado de precios que han de ser aplicados de modo automático según diferentes escalas de cuantía.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, será objeto de interpretación, la Disposición Adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, y los artículos 1.1, 4 y 5 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, ello sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pueda extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado (art. 90.4 LJCA).

4.º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala de lo Contencioso-administrativo, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos.»

**CUARTO.-** Por diligencia de ordenación, habiendo sido admitido a trámite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se establece que una vez transcurra el plazo de treinta días que el artículo 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece para la presentación del escrito de interposición del recurso de casación, se acordará, la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón presentó escrito de interposición del recurso de casación de fecha 4 de febrero de 2022, en el que tras exponer los motivos

de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«tenga por presentado este escrito de interposición de recurso de casación y dicte Sentencia por la que estime el recurso de casación en su totalidad por no ajustarse a Derecho la Sentencia recurrida, con los efectos jurídicos y procesales consecuentes en relación con la conformidad a derecho del Acuerdo del el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, de 2 de diciembre de 2019, que fue recurrido. »

**QUINTO.-** Por diligencia de ordenación de 20 de diciembre de 2021, se tiene por interpuesto recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y personada, para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días, lo que efectuó el procurador de los tribunales Pablo Luis Marín Nebra, en nombre y representación del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, mediante escrito de oposición de fecha 28 de marzo de 2022, en el que, tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas, lo concluyo con el siguiente SUPPLICO:

«que, con admisión de este escrito de oposición, desestime el presente recurso de casación interpuesto por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, confirmando la sentencia de instancia. Subsidiariamente, en caso de estimación del recurso, ordene retrotraer las actuaciones con el fin de que la Sala de instancia resuelva todas las cuestiones planteadas por esta parte en su recurso contencioso-administrativo.  
»

**SEXTO.-** Por providencia de 4 de mayo de 2022, se acuerda no ha lugar al señalamiento de vista; y por providencia 3 de julio de 2023 se designo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señala este recurso para votación y fallo el 12 de septiembre de 2023, fecha en que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación:  
**El asunto litigioso relativo a la impugnación de la sentencia dictada por la**

### **Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de mayo de 2021.**

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de mayo de 2021, que estimó el recurso contencioso-administrativo planteado por el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza contra el Acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón de 2 de diciembre de 2019, que le impuso una sanción de 21.236.46 euros, como responsable de la comisión de una infracción muy grave del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en la elaboración y difusión de una recomendación colectiva dirigida a los colegiados materializada en el documento Criterios 2011, en materia de honorarios a efectos de tasaciones de costas y de jura de cuentas.

La sentencia impugnada fundamenta la decisión de estimar el recurso contencioso-administrativo con base en el argumento referido a que las razones jurídicas esgrimidas por el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, en orden a calificar la conducta de estar incurso en las prohibiciones del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, por cuanto el documento Criterios 2011, sobre criterios orientativos de honorarios a efectos de tasaciones de costas y jura de cuentas, constituye, realmente, una recomendación colectiva de precios que restringe la libre competencia en el sector de los servicios profesionales que prestan los abogados, no justifican la imposición de la sanción, pues su objeto es el de servir de referencia para la elaboración de los Informes que el Colegio ha de realizar respecto de las impugnaciones de las tasaciones de costas a instancia de los Juzgados y para los procedimientos de jura de cuentas.

Se sostiene en la sentencia de instancia que cabe tener en cuenta que en la minuta se pueden incluir conceptos relativos al asesoramiento al cliente previo a la interposición del proceso judicial, estando dicha conducta avalada por lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, resultando también aplicable el artículo 5 de la Ley de Defensa de la Competencia, debido a su escasa significación y relevancia anticompetitiva.

La sentencia impugnada parte de la premisa de que resulta de aplicación al caso la doctrina del Tribunal Supremo formulada en la sentencia de 15 de julio de 2019 (RC 1008/2019), que mantuvo que las prohibiciones contenidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia no resultan aplicables a los servicios de asistencia jurídica gratuita que prestan los abogados del turno de oficio, en la medida que en el supuesto enjuiciado, referido a los Criterios 2011, se regulan los honorarios que han de ser satisfechos, no por el cliente, sino por la parte que ha sido condenada en la resolución judicial al pago de las costas.

El recurso de casación se fundamenta, en primer término, en la infracción de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la Ley de Defensa de la Competencia.

Se afirma, al respecto, que la sentencia de la Sala de instancia no toma en consideración que el documento Criterios 2011 incluye un listado de tarifas detalladas (o "baremos"), pero no de "criterios", en atención a las diferentes actuaciones que un profesional de la Abogacía puede llevar a cabo, cualquiera que sea el ámbito jurisdiccional en el que actúa o incluso en el ámbito extrajudicial, y que puede ser utilizado para fijar los honorarios que el Abogado va a cobrar a su cliente, con independencia de que en el procedimiento judicial correspondiente pueda llegar a imponerse (o no) una condena en costas,

cuya determinación se llevaría a cabo, en su caso, a través de un procedimiento judicial.

Se aduce que la sentencia impugnada se aparta de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que, en su sentencia de 1 de julio de 2019, (RC 4232/2018), señaló que el ejercicio de las profesiones colegiadas se ha de realizar en régimen de libre competencia, y sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y a la fijación de la remuneración, a las previsiones de la Ley de Defensa de la Competencia, de modo que los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios con transcendencia económica han de observar los límites del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

A juicio de la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, la sentencia impugnada también infringe la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de julio de 2017 (RC 956/2015), que resuelve que la elaboración de una lista orientativa de honorarios por diversos conceptos, considerada como una recomendación colectiva de precios, no puede ampararse en las funciones de carácter público del Colegio Profesional, sino que con ella la institución no es sino un agente u operador económico que actúa en el mercado bajo su sola autoridad, no investido pues de autoridad ni funciones públicas.

**SEGUNDO.- Sobre el marco normativo aplicable y acerca de la doctrina jurisprudencial que resulta relevante en el enjuiciamiento de este recurso de casación.**

Antes de abordar, concretamente, el examen de las infracciones del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que aduce la defensa letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, procede dejar constancia de las normas jurídicas que resultan aplicables. así como recordar la doctrina jurisprudencial que consideramos relevante para resolver la presente controversia casacional.

## A) El Derecho Estatal.

El artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, bajo el epígrafe <<Conductas colusorias>> dispone:

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

- a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.
- b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.
- c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.
- d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.
- e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos.

2. Son nulos de pleno derecho los acuerdos, decisiones y recomendaciones que, estando prohibidos en virtud de lo dispuesto en el apartado 1, no estén amparados por las exenciones previstas en la presente Ley.

3. La prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o a promover el progreso técnico o económico, sin que sea necesaria decisión previa alguna a tal efecto, siempre que:

- a) Permitan a los consumidores o usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas.
- b) No impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos, y
- c) No consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios contemplados.

4. La prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, o recomendaciones colectivas, o prácticas concertadas o conscientemente paralelas que cumplan las disposiciones establecidas en los Reglamentos Comunitarios relativos a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos, decisiones de asociaciones de empresa y prácticas concertadas, incluso cuando las correspondientes conductas no puedan afectar al comercio entre los Estados miembros de la UE.

5. Asimismo, el Gobierno podrá declarar mediante Real Decreto la aplicación del apartado 3 del presente artículo a determinadas categorías de conductas, previo informe del Consejo de Defensa de la Competencia y de la Comisión Nacional de la Competencia.»

El artículo 5 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, bajo el epígrafe <<Conductas de menor importancia>>, refiere:

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

El artículo 14 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, bajo el epígrafe <<Prohibición de recomendaciones sobre honorarios>>, establece:

«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 disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, bajo el epígrafe <<Valoración de los Colegios para la tasación de costas>>, dispone:

«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 »

## **B) La jurisprudencia del Tribunal Supremo.**

En la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2023 (RC 358/2022), siguiendo la doctrina fijada en las precedentes sentencias de 19 y 23 de diciembre de 2022 (RC 7573/2021 y RC 7583/2021), dijimos:

«Por ello debemos reiterar como doctrina de interés casacional que 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 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)»

Esta doctrina se fundamentó en la exposición en los siguientes razonamientos jurídicos:

«Acabamos de señalar que la primera de las cuestiones de interés casacional que señala el auto de admisión del recurso consiste en determinar si el ámbito de la tasación de costas y la jura de cuentas conforman un mercado económico a efectos de competencia. Pues bien, consideramos acertada la objeción que opone la Abogacía del Estado respecto al modo en que aparece formulada esta primera cuestión.

En efecto, como señala la Abogacía del Estado, en el debate planteado en el proceso la cuestión planteada no consistía en dilucidar si el ámbito de la tasación de costas y la jura de cuentas conforma un mercado económico a efectos de competencia. Lo que en realidad se debatía en el proceso de instancia -y también ahora en casación- es si los criterios orientativos establecidos por el Colegio de Abogados recurrente -que se dicen aprobados al amparo de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, sobre Colegios Profesionales (redacción dada por el artículo 5.17 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre) en tanto que establecidos *“a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados”*, puede considerarse que en realidad constituyen un baremo de precios prohibido por el artículo 14 de la citada Ley sobre Colegios Profesionales (redacción dada por el artículo 5.14 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre), y, como consecuencia, constitutivos de infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

**QUINTO.-** Criterio de esta Sala respecto a las cuestiones debatidas.

El examen de controversia planteada en casación requiere que abordemos dos cuestiones: la primera, si los “criterios orientadores de honorarios profesionales” aprobados por el Colegio de Abogados de Las Palmas con fecha 20 de enero de 2010 tienen realmente el limitado ámbito aplicativo que señala su encabezamiento; la segunda, si esos “criterios” aprobados por el Colegio de Abogados recurrente, atendiendo a su estructura y contenido, tienen cabida en lo que permite la disposición adicional cuarta de la Ley sobre Colegios Profesionales.

Abordaremos ambas cuestiones en los apartados que siguen.

**A/** Como punto de partida obligado, debe recordarse que la Ley sobre Colegios Profesionales establece en su artículo 2.1 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>>. Y, en esa misma línea, el apartado 4 del mismo artículo 2 estipula expresamente que <<Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia>>.

Partiendo de lo anterior una lectura concordada de lo establecido en artículo 14 y en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales permite constatar que tales normas (redactadas ambas por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre) establecen una regla general y una excepción.

La regla general, anticipando al mismo tiempo la excepción, la establece el artículo 14 en los siguientes términos:

<< 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>>.

La excepción se concreta en la disposición adicional cuarta, cuyo contenido es el que sigue:

<<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 tanto, la regla es que los colegios profesionales no pueden establecer “baremos” ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales. Por vía de excepción, los colegios podrán elaborar “criterios orientativos” a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados, que serán también válidos para el cálculo de honorarios a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita.

**B/** Los “criterios orientadores de honorarios profesionales” aprobados por el Colegio de Abogados de Las Palmas con fecha 20 de enero de 2010 no tienen el limitado ámbito aplicativo al que se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley sobre Colegios Profesionales, pues, aunque el propio encabezamiento del acuerdo colegial se refiere a criterios de honorarios que se aprueban “a los efectos de informe a requerimiento judicial en las impugnaciones de tasaciones de costas y jura de cuentas de los Abogados”, lo cierto es que su ámbito de aplicación es mucho más amplio.

Por lo pronto, tanto la resolución administrativa sancionadora como la sentencia aquí recurrida (F.J. 3º) dejan señalado que, según la disposición general 4ª de los “criterios orientadores” aprobados por el Colegio de Abogados de Las Palmas, tales criterios están llamados a servir de guía no sólo en los casos de impugnación de tasación de costas y juras de cuentas ante cualquier órgano judicial, y, por extensión, en materia de asistencia jurídica gratuita -supuestos a los que se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley sobre Colegios Profesionales-, sino también “(...) *en cualquier procedimiento judicial en el que por el Juzgado se solicite pericia en materia de honorarios profesionales*”. Y, más relevante aún, también son de aplicación “*cuando no exista pacto o presupuesto escrito respecto a la cuantificación de los honorarios y éstos sean objeto de discusión entre Abogados o entre Abogado y Cliente*” (véase la citada disposición general 4ª, que figura transcrita en el F.J. 3º de la sentencia recurrida).

Es cierto -y también lo señala la sentencia recurrida en el mismo F.J. 3º- que en un ulterior acuerdo de 28 de enero de 2014 el Colegio de Abogados de Las Palmas decidió “recordar” a sus colegiados que desde la entrada en vigor de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (*Ley ómnibus*) los honorarios profesionales son libres, teniendo

únicamente competencias el Colegio en materia de honorarios profesionales en los términos de la disposición adicional cuarta de la Ley sobre Colegios Profesionales, que establece que los colegios podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados. Pero este recordatorio de lo que dispone la Ley sobre Colegios Profesionales resulta en realidad un tanto hueco y carente de virtualidad, pues aunque en ese acuerdo de 28 de enero de 2014 se decide revocar un determinado dictamen sobre honorarios que la Junta de Gobierno había aprobado en una sesión anterior, lo cierto es que no revoca ni desautoriza el acuerdo de 20 de enero de 2010 que aprobó los “criterios orientadores de honorarios profesionales” a los que se refiere la presente controversia; criterios estos que, como acabamos de ver, se dictaron, según su propia literalidad, con un propósito significativamente más amplio que el de servir de guía en los casos de impugnación de tasación de costas y jura de cuentas.

Por otra parte, aunque la citada disposición general 4ª del acuerdo colegial de 20 de enero de 2010 no hubiera sido tan explícita al reconocer el amplio ámbito aplicativo que se pretendía dar a los “criterios orientadores” que allí se aprobaban, lo cierto es que el mero examen del contenido de tales criterios habría conducido a la misma conclusión.

Así, la sentencia recurrida (F.J. 5º) viene a poner de manifiesto que, como ya había dejado señalado la resolución sancionadora de la CNMC, el documento que alberga los “criterios orientativos” fijados por acuerdo del Colegio de Abogados de Las Palmas, que se dicen aprobados a los exclusivos efectos de tasaciones de costas y jura de cuenta, es esencialmente igual, tanto en su contenido como en su estructura y redacción, a las anteriores Normas Orientadoras de Honorarios Profesionales del Colegio de Abogados de Las Palmas aprobadas por acuerdo de 9 de julio de 2004, con la única salvedad de que el importe de las cuantías es ligeramente superior en los “criterios orientadores” a los que se refiere la presente controversia; y la coincidencia es tal —explica la sentencia recurrida— que el acuerdo de 2010 aquí controvertido llega a incluir, como hacía aquel acuerdo de 2004, el precio recomendado para actuaciones extrajudiciales, ajenas, por tanto, a los procedimientos de tasaciones de costas y de jura de cuentas.

Con ello queremos señalar que el acuerdo colegial de 20 de enero de 2010 no hace sino reiterar, sin apenas retoques ni disimulo, las mismas reglas sobre honorarios profesionales que venían establecidas en un anterior acuerdo de 9 de julio de 2004, cuando no regía aún la prohibición de que los colegios profesionales establezcan baremos o recomendaciones en materia de honorarios, pues tal prohibición fue introducida en el artículo 14 de la Ley sobre Colegios Profesionales por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Pero, eso sí, los “criterios orientadores” aprobados en el año 2010, aun siendo su contenido prácticamente idéntico al de las anteriores normas sobre honorarios, se dicen aprobados “a los efectos de informe a requerimiento judicial en las impugnaciones de tasación de costas y jura de cuentas de los Abogados”, añadido éste con el que se pretende aparentar que el acuerdo se adopta al amparo de la disposición adicional cuarta de la Ley sobre Colegio Profesionales (redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre), aunque, como ya hemos visto, tal apariencia queda abiertamente desmentida por la disposición general 4ª del propio acuerdo colegial de 20 de enero de 2010 y por el contenido mismo de las reglas sobre honorarios que en dicho acuerdo se establecen.

**C/** Los preceptos de la Ley sobre Colegios Profesionales a los que nos venimos refiriendo -artículo 14 y disposición adicional cuarta- no se detienen a delimitar el significado o alcance de cada uno de los términos que emplean (baremo, recomendación, directriz, criterios orientativos,...); pero una interpretación sistemática y finalista de ambas normas lleva a esta Sala a considerar que el binomio regla-excepción que esos dos preceptos albergan responde al siguiente esquema: 1/ la prohibición del artículo 14 (regla general) se quiere establecer en términos amplios y enérgicos, incluyéndose en dicha prohibición tanto el establecimiento de catálogos o

indicaciones concretas de honorarios -baremos- que conduzcan directamente a la cuantificación de los honorarios como la formulación de recomendaciones más amplias, directrices o criterios orientativos que no alcancen aquel grado de concreción; 2/ la excepción que se contempla en la disposición adicional cuarta de la Ley sobre Colegios Profesionales viene formulada 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 –siempre, a esos limitados efectos- cualquier clase de normas, reglas o recomendaciones, incluidos los baremos o listados concretos 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 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.

**D/** Una interpretación 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 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, que, en lo que aquí interesa, 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).

Puede admitirse que un acuerdo del colegio de abogados que fije criterios en materia de honorarios con ese grado de detalle, hasta el punto de asemejarse a un listado de precios, verá reducida su potencialidad homogeneizadora cuanto mayor sea el número de abogados adscritos al colegio, pues la propia fuerza expansiva del libre mercado llevará a que, al ser mayor el universo de destinatarios de los criterios o baremos establecidos por el colegio, pueda aumentar también en la misma proporción el número de colegiados que no sigan aquellas recomendaciones. Pero es indudable que, aunque con un grado de incidencia o afectación variable, un acuerdo de las características señaladas, con clara vocación unificadora en materia de honorarios, opera en menoscabo de la competencia a base de incidir, de forma directa o indirecta, en la fijación de los precios en ese ámbito de actividad. Y ello porque hace posible que los abogados coordinen o aproximen sus honorarios al disponer de esa referencia común, reduciendo los incentivos para ofrecer unos precios más bajos, pues los resultantes de aplicar los criterios o baremos colegiales siempre serían avalados por el informe del Colegio en caso de impugnación, y disuadiendo de establecer unos de precios superiores a los señalados en las indicaciones aprobadas por el Colegio ante el riesgo de una posible impugnación de la tasación de costas por excesivas.

En todo caso, es obligado señalar que nos encontramos aquí ante una infracción por objeto; de manera que apreciar o descartar la existencia de infracción no es algo que depende del efecto concreto que la conducta haya producido en el mercado.

La tradicional distinción, en el ámbito del Derecho de la Competencia, entre las infracciones “por objeto” y las infracciones “por efecto” ha sido examinada por esta Sala en ocasiones anteriores. Sirvan de muestra nuestras sentencias nº 3056/2021, de 15 de marzo (casación 3405/2020, F.J. 3º) y nº 43/2019, de 21 de enero (casación 4323/2017, F.J. 3º). De esta segunda resolución -STS 43/2019, F.J. 3º-, reproducimos ahora los siguientes fragmentos:

<< (...) la diferencia entre conductas prohibidas por su objeto o por sus efectos deriva, en primer lugar, del tenor literal del propio artículo 1 LDC –así como del artículo 101 TFUE–, que prohíbe «todo acuerdo, [...] que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional [...]». Como señala la Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2013, (Allianz Hungaria Biztosító y otros, C-32/11, apart. 35) «la distinción entre "infracciones por objeto" e "infracciones por efecto" reside en el hecho de que determinadas formas de colusión entre empresas pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego normal de la competencia [...]». En el mismo sentido se pronunció el TJUE en su sentencia de 27 de abril de 2017, (FSL, C-469/15P, apart. 104) y más recientemente, en su sentencia de 23 de enero de 2018, (F. Hoffmann-La Roche y otros, apart. 78).

La sentencia del TJUE de 20 de noviembre de 2008 (asunto C-209/07) ya puso de manifiesto los criterios para determinar si nos encontramos ante una infracción por el objeto o para establecer si era necesario establecer su incidencia sobre el mercado, afirmando que:

«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 del TJUE, 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.

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, 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).».

En fin, debemos reiterar ahora la conclusión que expusimos en nuestra sentencia nº 43/2019, de 21 de enero (casación 4323/2017, F.J. 4º):

*<<...en materia de defensa de la competencia, cuando se concluya que nos encontramos ante "infracciones por objeto" no es necesario analizar la incidencia que dicha conducta infractora tiene sobre el mercado, ya que por su propia naturaleza son aptas para incidir en el comportamiento de las empresas en el mercado, ni es posible rebatir esta apreciación mediante observaciones basadas en que los acuerdos colusorios no tuvieron efectos relevantes en el mercado>>.*

Pues bien, la existencia de baremos, es decir, listados de precios para cada actuación de los abogados, opera como elemento disuasorio de la libre competencia en el mercado de los servicios profesionales prestados por abogados en cuanto tiende a homogenizar los honorarios a la hora de tasar las costas, operando en contra de la libertad y divergencia en la fijación de precios. Y es una conducta prohibida en el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia que implica una restricción de la competencia por el objeto, dado que es potencialmente apta para lograr el objetivo perseguido. Es decir, que con independencia de que la recomendación de precios

surta un mayor o menor efecto homogeneizador, la conducta colusoria existe desde el momento en el que por sí misma tiene capacidad para menoscabar la competencia.

**E/** En el acto de la vista pública la defensa de los colegios de abogados de Las Palmas y de Guadalajara adujo que el hecho de que los criterios de honorarios aprobados se refieran a actuaciones profesionales determinadas y entren a señalar porcentajes o incluso cantidades concretas, haciendo del todo predecible el importe de la minuta de honorarios a presentar por los letrados en cada caso, no puede considerarse contrario al artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia pues también los tribunales de justicia tienen con frecuencia unos criterios preestablecidos en materia de costas procesales, haciendo con ello que resulte en buena medida predecible el importe máximo de la condena en costas que se acabará imponiendo en cada caso.

El argumento no es asumible porque los supuestos que se confrontan no son equiparables. El establecimiento de un baremo de honorarios aprobado por el Colegio de Abogados puede menoscabar la competencia a base de propiciar la homogeneización de las minutas de honorarios de los colegiados, en los términos que antes hemos expuesto; en cambio, tal efecto anticompetitivo no es predicable de las decisiones jurisdiccionales que limitan la condena en costas hasta una determinada cantidad, pues con este pronunciamiento el órgano jurisdiccional únicamente acota el alcance del gravámen que se impone al litigante condenado al pago de las costas, sin que en ningún caso resulte afectada la relación del abogado con su cliente ni el acuerdo al que estos hubieran llegado en materia de honorarios.

**F/** La representación del Colegio de Abogados de Las Palmas no esgrime en su defensa lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley de Defensa de la Competencia, en el que se establece que siempre que se cumplan los requisitos o condiciones que el propio precepto enumera << (...) La prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o a promover el progreso técnico o económico, sin que sea necesaria decisión previa alguna a tal efecto...>>.

No procede que aventuremos aquí ninguna hipótesis acerca de la razón o razones por las que la parte recurrente no ha invocado este precepto. Nos limitaremos a señalar que no podemos considerar acreditado –no ha sido alegado siquiera– que de la aplicación de los “criterios orientativos” aprobados por el Colegio de Abogados de las Palmas puedan derivarse los efectos benéficos que señala el citado artículo 1.3 de la Ley de Defensa de la Competencia, ni hay constancia de que se cumplan en este caso los requisitos o condiciones que el mismo precepto establece.

Lo que sí aduce la parte recurrente es que la sentencia de instancia, al confirmar la existencia de infracción de la Ley de Defensa de la Competencia, está impidiendo a los profesionales de la abogacía el cumplimiento del artículo 48.4 del Estatuto General de la Abogacía Española aprobado por Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, que impone al abogado el deber de informar a su cliente sobre los honorarios y costes de su actuación, mediante la presentación de la hoja de encargo o medio equivalente, haciéndole saber las consecuencias que puede tener una condena en costas y su cuantía aproximada. Pues bien, este argumento de la parte recurrente no puede ser acogido.

El cumplimiento de los deberes que impone el artículo 48.4 del Estatuto General de la Abogacía Española –en consonancia con lo dispuesto en el artículo 20 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios aprobado por Real Decreto-legislativo 1/2007, de 16 de noviembre– en modo alguno resulta impedido ni obstaculizado por el criterio interpretativo acogido en la sentencia de instancia, que esta Sala comparte, pues para que el abogado pueda cumplir aquellos deberes de información al cliente no necesita que el Colegio haya establecido

reglas al respecto; y, menos aún, que por acuerdo colegial se hayan fijado con detalle los porcentajes y cantidades que han de integrar los honorarios de cada actuación profesional.

En realidad, el argumento que estamos examinando se vuelve en contra del Colegio de Abogados recurrente pues afirmar que la fijación por acuerdo colegial de criterios o baremos en materia de honorarios es algo necesario, o cuando menos conveniente, para que el abogado pueda cumplir con su deber de informar adecuadamente a su cliente equivale a admitir que el acuerdo colegial sobre honorarios tiene esa vocación y finalidad homogeneizadora de la que el propio Colegio recurrente reniega.

Por lo demás, en cuanto a la información al cliente sobre las consecuencias que puede tener una condena en costas y su cuantía aproximada, cabe añadir dos observaciones: 1/ Tal información puede proporcionarla el abogado a su cliente sin necesidad de acudir a porcentajes o cantidades fijadas de antemano por el Colegio, pues, de existir estas indicaciones colegiales, nunca serían vinculantes; y si pretendieran serlo, quedaría plenamente corroborada la afectación anticompetitiva de tales reglas. 2/ En cuanto a la información sobre las consecuencias que puede tener una condena en costas en los casos en que el tribunal fija un límite cuantitativo a la condena en costas, es claro que esa determinación del importe de la condena corresponde al órgano jurisdiccional, sin que en su decisión se vea constreñida por los criterios o reglas que haya podido establecer el Colegio de Abogados.

**G/** Por todo ello, compartimos el parecer de la Sala de instancia cuando declara que la conducta del Colegio de Abogados de Las Palmas consistente en haber difundido y dado publicidad a la modificación de los “criterios orientadores” sobre honorarios profesionales aprobados por dicho Colegio mediante acuerdo de 20 de enero de 2010 es constitutiva de infracción del artículo 1 de la Ley 1512007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Y, en consecuencia, resulta procedente que declaremos no haber lugar al presente recurso de casación.» (fundamentos de derecho cuarto y quinto)»

**TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico en que se fundamenta el recurso de casación, referidas a la vulneración de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con los artículos 1, 4 y 5 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, así como de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.**

La cuestión sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, prima facie, con el objeto de la formación de jurisprudencia, tal como se expone en el auto de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2021, consiste en determinar: si los criterios elaborados al amparo de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, deben referirse únicamente a la

actividad de los abogados realizada dentro de un procedimiento judicial, o si pueden incluir también otras actuaciones realizadas fuera de dicho procedimiento judicial, pero relacionadas con el mismo, como pueden ser las relativas a asesoramiento al cliente antes de plantear reclamación que abre la vía al proceso, o la defensa frente a uno iniciado en su contra; y acerca de qué debe entenderse como “criterio orientativo” a efectos de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, si el conjunto de elementos que han de tenerse en cuenta para la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados, o si también es admisible el resultado cuantitativo de aplicar dichos criterios en cada caso concreto, que sería un listado de precios que han de ser aplicados de modo automático según diferentes escalas de cuantía.

A tal efecto, resulta pertinente poner de manifiesto que la respuesta que demos a estas cuestiones comporta resolver si, tal como propugna la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, procede revocar la sentencia impugnada, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por infringir la disposición adicional cuarta de la ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en los artículos 1.1, 4 y 5 de ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, así como la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Supremo, al sostener que es disconforme a Derecho la sanción impuesta por el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, tomando en consideración que los Criterios 2011 tienen como función servir de referencia para la elaboración de los Informes que se encomiendan a los Colegios de Abogados en el cauce de la impugnación de las tasaciones de costas y jura de cuentas, y no tienen por objeto restringir la competencia, precisando que la inclusión de conceptos relativos al asesoramiento al cliente antes de plantear una reclamación en vía judicial, no conlleva que no deban contemplarse en la minuta de honorarios, y poniendo de relieve la escasa importancia de los mismos para afectar lesivamente a la libre competencia.

Delimitada en estos términos la controversia casacional, esta Sala, considera que el Tribunal de instancia ha realizado una interpretación inadecuada del artículo 14 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del citado texto legal, y con los artículos 1.1, 4 y 5 de la Ley 15/2007 de 3 de julio de Defensa de la Competencia, en cuanto que apreciamos que contraviene la doctrina jurisprudencial fijada en las sentencias de esta Sala de lo Contencioso-Administrativos del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2022 (RC 7573/2021), de 22 de diciembre de 2022 (RC 7583/2021) y de 13 de junio de 2023 (RC 358/2022).

En efecto, no compartimos las razones jurídicas que sustentan el fallo de la Sentencia impugnada, dictada por el Tribunal de Instancia, que mantiene el criterio de que la conducta enjuiciada, consistente en la elaboración y difusión de los Criterios de honorarios 2011 aprobados por el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, está avalada por la disposición adicional cuarta de la Ley de Colegios Profesionales, por cuanto su objeto se circunscribe a la función de servir de guía para elaborar los Informes que ha de emitir la Junta del Colegio respecto de las impugnaciones de las tasaciones de costas y en el procedimiento de jura de cuentas, ya que estimamos 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.

Partiendo de la premisa de los hechos probados que considera la sentencia impugnada, que acepta los establecidos por el Tribunal de Defensa

de la Competencia de Aragón, cabe entender que los Criterios de honorarios 2011 van más allá de ser un instrumento dirigido a facilitar la labor de la Junta de Gobierno del Colegio, respecto de la impugnación de las tasaciones de costas y la jura de cuentas, pues, con independencia de que se incluyan conceptos referidos al asesoramiento al cliente antes del inicio del proceso judicial, lo referente es que contempla exhaustivamente la relación de actuaciones y servicios prestados por los colegiados tasados en su precio, que constituye un baremo de precios cuya elaboración y decisión contraviene el marco regulatorio de la normativa de defensa de la competencia.

Cabe recordar, al respecto, que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo mantiene que una interpretación sistemática del artículo 14 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, que dispone que los Colegios Profesionales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios, salvo lo establecido en la disposición adicional cuarta, con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del citado texto legal, que prevé que únicamente podrán establecer criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados (en las versiones introducidas 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), a la luz de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea formulada sobre la libre prestación de servicios profesionales, conduce a sostener 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.

Se enfatiza en la citada sentencia que la excepción que se contempla en la disposición adicional cuarta de la mencionada Ley sobre Colegios Profesionales debe ser entendida en términos significativamente más estrictos, 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).

Asimismo, procede subrayar que esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado que el término "Criterios orientativos", a que se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, debe interpretarse en el sentido de que únicamente permite la formulación de pautas o directrices con algún grado de generalidad, lo que excluye el establecimiento de reglas específicas y pormenorizadas referidas a actuaciones profesionales concretas que conduzcan directamente a una determinada cuantificación de los honorarios, de modo que no autoriza a que se establezcan, aun a los limitados efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas, cualquier clase de normas, reglas o recomendaciones incluidos los baremos con indicaciones concretas de honorarios.

Con arreglo a estos parámetros jurisprudenciales, también hemos estimado que 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 refiera explícitamente que se adoptan 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).

Procede, asimismo, referir, que no consideramos relevante para la resolución de este recurso de casación la apelación que realiza el Tribunal de instancia a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2019 (RC 3883/2018), que resolvió que no era aplicable la normativa de defensa de la competencia a los servicios profesionales prestados por el turno de oficio respecto de la asistencia jurídica gratuita, en la medida que en este ámbito regulatorio «los abogados no compiten entre sí, no existe libertad de contratación de los servicios profesionales del abogado, ni libertad para la fijación de los honorarios, ni hay propiamente retribución que deba satisfacer el cliente, al corresponder al Estado la obligación jurídica de compensar adecuadamente el trabajo realizado al servicio de la Administración de Justicia.

Por ello, consideramos que no resulta adecuada, a efectos de la aplicación de la normativa de defensa de la competencia, la equiparación del régimen regulatorio de la asistencia jurídica gratuita con el ámbito que corresponde a la tasación de costas y la jura de cuentas.

No cabe obviar, en este supuesto, que el examen valorativo del contenido concreto de los Criterios 2011, aprobados por el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, revela que se incluye la regulación de los honorarios profesionales referidos a la integridad de actuaciones de carácter procesal y extrajudicial, que pueden efectuar los abogados, lo que incuestionablemente, excede del ámbito restringido que corresponde a la regulación de los honorarios a los exclusivos efectos de la tasación de costas y jura de cuentas. Asimismo, cabe poner de relieve que, en este supuesto, la afectación a la libre competencia resulta significativa, tal como se desprende de la doctrina jurisprudencial sentada en las sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2021, 22 de diciembre de 2021 y 13

de junio de 2023., que confirman las sanciones impuestas a otros Colegios de Abogados.

**CUARTO.- Sobre la fijación de doctrina jurisprudencial en relación con la interpretación del artículo 14 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del citado texto legal, y con el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia .**

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a las cuestiones planteadas en este recurso de casación, que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia declara que:

El artículo 14 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del citado texto legal, y con el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a aquellos Acuerdos que adopten los Colegios de Abogados en materia de fijación de honorarios, que, aún bajo la denominación de "Criterios orientativos a efectos de la tasación de costas y la jura de cuentas", por su extenso y detallado contenido, su estructura y por su alcance general, puedan calificarse de recomendaciones colectivas en materia de precios, por ser evidente que están directamente encaminados a fijar la cuantía de los honorarios para las distintas clases de actuaciones profesionales en cuanto produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del territorio nacional, mediante la fijación de forma directa o indirecta de precios.

El término "criterios orientativos", a que alude la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, debe interpretarse en el sentido de que únicamente permite la formulación de pautas

o directrices con algún grado de generalidad, lo que excluye el establecimiento de reglas específicas y pormenorizadas referidas a actuaciones profesionales concretas que conduzcan directamente a una determinada cuantificación de los honorarios, de modo que no autoriza a que se establezcan, aun a los limitados efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas, cualquier clase de normas, reglas o recomendaciones incluidos los baremos con indicaciones concretas de honorarios.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar haber lugar al recurso casación interpuesto por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón contra la sentencia dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de mayo de 2021, que casamos.

Y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los términos que ha quedado delimitada y resuelta la controversia casacional, y por tanto en aplicación de la doctrina jurisprudencial fijada en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia, debemos desestimar el recurso contencioso-administrativo promovido por la representación procesal del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza contra el Acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón de 2 de diciembre de 2019, por el que se impone al citado Colegio una sanción de multa de 21.236,46€ por infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, por ser conforme a Derecho.

En el caso enjuiciado, debemos rechazar los argumentos esgrimidos sobre la escasa importancia de la conducta sancionada, tal como hemos expuesto. Procede también descartar la impugnación argumental relativa a la cuantificación de la sanción, pues apreciamos que la resolución impugnada en el proceso de instancia ha respetado el principio de proporcionalidad, al imponerse la sanción en su grado mínimo, en los términos del artículo 63 de la Ley de la Defensa de la Competencia, así como cabe desestimar que la base

de cálculo de la multa impuesta no atiende a los criterios establecidos en dicho precepto legal.

#### **CUARTO- Sobre las costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede la imposición de las costas causadas en el presente recurso de casación ni de las referidas a las causadas en el proceso de instancia

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido: una vez fijada en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia la doctrina jurisprudencial relativa a la interpretación del artículo 14 y de la disposición adicional cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, en relación con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

**Primero.- Declarar haber lugar al recurso de casación** interpuesto por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón contra la sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de mayo de 2021, que casamos.

**Segundo.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto** por la representación procesal del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, contra el Acuerdo del Tribunal de Defensa de la

Competencia de Aragón de 2 de diciembre de 2019, al ser conforme a Derecho.

**Tercero.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales** causadas en el presente recurso de casación, ni de las causadas en el proceso de instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.