

Resoluci3n Expediente SAN OF 12/2013
Colegio de Graduados Sociales de Valencia

D. Francisco Gonz1lez Castilla, Presidente
Dña. Mar1a Jos3 Vañ3 Vañ3, Vocal
Dña. Mar1a Estrella Solernou Sanz, Vocal

En Valencia, a cinco de mayo de dos mil quince.

La Comisi3n de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, con la composici3n expresada al margen y siendo Ponente D. Francisco Gonz1lez Castilla, ha dictado la presente Resoluci3n relativa al Expediente SAN OF 12/2013, incoado de oficio por la Subsecretar1a de la Conselleria de Econom1a, Industria, Turismo y Empleo contra el Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia por supuestas pr1cticas restrictivas de la competencia prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LCD).

I. ANTECEDENTES

Los antecedentes que corresponden al Expediente SAN 12/2013, expuestos resumidamente, son los siguientes:

1. La Comisi3n de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana (CDC) tuvo conocimiento de la publicaci3n en la p1gina web del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia de unos «*Criterios sobre tarifas de honorarios profesionales*» (que inclu1an unas «*Normas generales de aplicaci3n de los honorarios*») de los que parec1a desprenderse un supuesto de fijaci3n de precios m1nimos en relaci3n con la actividad profesional de los graduados sociales. Conforme a dicha informaci3n la CDC, en su sesi3n de 11 de diciembre de 2013, acord3 solicitar a la Subsecretar1a de la Conselleria de Econom1a, Industria, Turismo y Empleo (CEITE) la iniciaci3n del correspondiente procedimiento por posible infracci3n de la LDC.

2. A la luz de las actuaciones practicadas y de la informaci3n obtenida durante el per1odo de informaci3n reservada, la Subsecretar1a de CEITE apreci3 indicios racionales de la existencia de



conductas restrictivas de la competencia prohibidas por el artículo 1.1.a) de la LDC, por lo que acordó incoar el correspondiente expediente sancionador contra el Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia (en adelante, el Colegio) el 20 de febrero de 2014. En dicho expediente se reconoció a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (en adelante, DC) como parte interesada, conforme a su propia solicitud de 16 de enero de 2014.

3. De forma previa, y en aplicación de los mecanismos previstos en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en Materia de Defensa de la Competencia, se había atribuido a los órganos de defensa de la competencia de la Comunitat Valenciana el conocimiento y valoración de dicha actuación del Colegio, en la medida en que sus efectos no eran susceptibles de afectar al mercado más allá de la propia Comunidad Valenciana (v. oficios de fecha 7 de enero de 2014, del Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia de CEITE, y de 16 de enero de 2014 de la DC).

4. El 6 de marzo de 2014, en el escrito de contestación a uno de los requerimientos de información realizados por la Subsecretaría durante la tramitación del expediente, el Colegio manifestó que aceptaba *«los compromisos necesarios que se consideren en aplicación de la ley por ese órgano administrativo según prevé el artículo 52»* (v. folios 60-68 [folio 67]). De esta forma el Colegio parecía solicitar una terminación convencional del procedimiento *ex art. 52 LDC*, aunque no presentara compromiso alguno en tal sentido.

En relación con ello, el 2 de abril de 2014 la Subsecretaría acordó denegar el posible inicio de las actuaciones conducentes a la terminación convencional considerando, entre otros argumentos, que estábamos ante una recomendación de precios que había sido objeto de publicación y difusión durante un tiempo muy dilatado, por lo que no podían existir compromisos –en cualquier caso no propuestos por el Colegio– que enmendaran los efectos sobre la competencia ya producidos. Por otra parte se consideró que la no continuación del procedimiento ponía en riesgo la eficacia y carácter disuasorio de la normativa sobre competencia (v. folios 80-85).

5. Tras la realización de los actos de instrucción oportunos, el Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia formuló el correspondiente Pliego de Concreción de Hechos (PCH) el 10 de julio de 2014. En él se concluía básicamente que la elaboración por parte del Colegio en 1990 de unos honorarios recomendados como tarifas mínimas para la prestación de servicios propios de los graduados sociales –publicadas en la web oficial aproximadamente desde el año 1997 hasta febrero de 2014– constituía una auténtica recomendación de precios contraria al art. 1.1.a) de la Ley 19/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia y 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, al tener por



objeto la uniformidad de precios en el mercado de la prestación de servicios de Graduados Sociales en la provincia de Valencia (folios 115-128).

6. Notificado el PCH a las partes interesadas, el Colegio presentó escrito de alegaciones el 31 de julio de 2014 (folios 159-175). En él se discrepa de la valoración jurídica de los hechos realizada por el instructor, considerando que el Colegio no tenía la voluntad de fijar precios y restringir la competencia sino de establecer legítimamente un criterio orientador para las tarifas de los colegiados a efectos de tasación de costas en el marco de la jurisdicción social, además de otros argumentos. Todos ellos serán analizados más adelante.

7. El 4 de septiembre de 2014 se procedió al cierre de la fase de instrucción al objeto de proceder a la redacción de la propuesta de resolución prevista en el artículo 50.4 LDC. La Subsecretaría de CEITE formuló dicha propuesta el 14 de noviembre de 2014, siendo notificada a las partes interesadas para que formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente. El Colegio presentó escrito de alegaciones el 11 de diciembre de 2014.

8. El 17 de diciembre de 2014 se elevó a esta Comisión la Propuesta de Resolución junto al expediente de referencia en el que se incluye el escrito de alegaciones del Colegio.

9. La Comisión de Defensa de la Competencia, en su sesión celebrada el 23 de diciembre de 2014 y en cumplimiento de las normas de reparto, procedió a nombrar como ponente del expediente a su Presidente, Sr. D. Francisco González Castilla.

10. Esta resolución ha sido objeto de deliberación y fallo por la Comisión de Defensa de la Competencia en sus sesiones de 7 de abril y 5 de mayo de 2015.

II. PARTES INTERESADAS

A) El Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia

11. El Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia se define en sus Estatutos como una corporación de derecho público, reconocida por la Constitución y amparada por el ordenamiento jurídico, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, con funcionamiento y estructura interna democrática y régimen de control presupuestario (art. 1 Estatutos, DOGV, 9 de enero de 2013). Su ámbito territorial coincide con el de la provincia de Valencia y está integrado por quienes, ostentando el título de Graduado Social, Graduado Social Diplomado o Diplomado en Relaciones Laborales, se incorporen al colegio (art. 2 Estatutos).



Según el artículo 17 de sus Estatutos, y de acuerdo con lo establecido en el art. 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (LCP), para el ejercicio de la profesión de graduado social en todo el territorio nacional es requisito indispensable y suficiente estar inscrito en un solo colegio cualquiera que sea su ámbito territorial, aunque la incorporación será obligatoria en el Colegio de Valencia cuando radique en esta provincia el domicilio profesional único o principal del colegiado.

Para el ejercicio de la profesión de graduado social es obligatoria la colegiación por cuenta propia o ajena, mientras que la colegiación como no ejerciente o como emérito, es potestativa (art. 13 Estatutos). Al respecto, el propio Colegio informa en virtud de escrito presentado en fecha 6 de marzo de 2014, que consta de 895 colegiados ejercientes y 573 no ejercientes (folio 60).

En cuanto a sus funciones, constituyen fines esenciales del Colegio *«la ordenación del ejercicio de esta actividad profesional en el ámbito de su competencia territorial, la representación exclusiva de la misma, la defensa de los intereses sociales y profesionales de los colegiados y la prestación de servicios comunes que faciliten el desarrollo profesional de sus miembros»* (art. 4 Estatutos).

El Colegio está integrado a nivel autonómico en el Consejo Valenciano de Graduados Sociales (CVGS) y a nivel nacional, en el Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España.

B) La Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (DC).

12. La DC es interesada en este procedimiento en virtud del acuerdo de la Subsecretaría de CEITE de fecha 20 de febrero de 2014, adoptado en base a la posibilidad de personación de la DC reconocida en el art. 5 Tres Ley 1/2002 y conforme a su solicitud mediante oficio de fecha 16 de enero de 2014.

III. HECHOS PROBADOS

13. Esta Comisión considera como hechos probados relevantes para la Resolución de este Expediente, conforme a lo recogido en el PCH y a la documentación obrante en el expediente, los siguientes:

1º La Junta de Gobierno del Colegio aprobó el 10 de mayo de 1990 (folio 41) unos *«Criterios sobre tarifas de honorarios profesionales»* (Criterios) acompañados de unas *«Normas generales de aplicación de los honorarios»* (Normas).

2º El 10 de diciembre de 2013, dichos *Criterios* constaban publicados en la página web del Colegio (www.cograsova.es) con la siguiente denominación: *«Criterios que el Excmo. Colegio Oficial de*



Graduados Sociales de Valencia utilizará para la emisión de dictámenes a requerimiento judicial, así como en tasaciones de costas, y siempre con carácter supletorio al acuerdo pactado libremente entre el Graduado Social y su cliente en caso de existir, teniendo el carácter de meramente orientador asimismo para orientar a los órganos colegiados que deban dirimir minutas de honorarios cuando no exista tal acuerdo o presupuesto previo entre profesional y cliente».

3º El contenido de los *Criterios* en dicha fecha (v. folios 2 a 35) incluye 3 grupos de servicios: *Abono ordinario*, *Abono jurídico-social-laboral* y *Honorarios mínimos no incluidos en abono ordinario en servicio de libre contratación*. Dentro de cada grupo se distinguen diversos apartados y éstos, a su vez, se dividen en subapartados en los que consta expresamente la cuantía en euros o, en algunos casos, el porcentaje a aplicar por cada actividad.

4º A continuación de los criterios, figuran en la misma página web las «*Normas generales de aplicación de los honorarios*» (folios 35 y 36) que constan de diez apartados, de los que deben destacarse los siguientes (subrayado añadido):

«1.- Los honorarios fijados en estas Tarifas Mínimas son orientativos, con el fin de establecer un criterio de unificación y unas directrices para los Graduados Sociales colegiados como ejercientes libres. Ello no implica que deban aplicarse automáticamente para cada tema que deba minutarse, en tanto que cada asunto es difícilmente equiparable a cualquier otro, presentando disimilitudes que solo el profesional puede considerar y cuantificar (tiempo, dedicación, dificultad o complejidad, trascendencia, repercusiones a terceros, etc.)»

«2.1.- No obstante, los honorarios fijados en estas tarifas podrán reducirse sin limitación, para casos puntuales, si por su aplicación taxativa se sobrepasara la razonabilidad y/o la Justicia Social, consideración que queda al arbitrio del Graduado Social en relación al tema o asunto en cuestión»

«2.2.- La reducción injustificada de honorarios que implique competencia desleal y suponga descrédito para la profesión, será objeto de medidas disciplinarias por la Junta de Gobierno del Excmo. Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia.»

«6.- La Comisión de Intrusismo, Ética y Honorarios del Excmo. Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia tramitará los expedientes que ante la misma se insten, por aplicación indebida de la presente tarifa.

Después de oír a los interesados y previos los informes que estime oportunos resolverá sobre la procedencia de la minuta. Contra tal resolución cabe recurso ante la Junta de Gobierno del



Excmo. Colegio de Graduados Sociales de Valencia y contra su resolución ante el Consejo General de Colegios de Graduados Sociales de España.

Dicho procedimiento será independiente del que, conforme a las leyes, pueda seguirse ante los Tribunales de Justicia.

La infracción sistemática y reiterada de estas normas, podrá dar lugar a expediente disciplinario por incumplimiento de los correspondientes acuerdos colegiales y por actuación contraria a la dignidad profesional, según las circunstancias de cada caso.»

«7. Las normas reflejadas en esta tarifa mínima se deberán aplicar analógicamente en los casos que no hubiesen sido previstos.»

5º La difusión de los *Criterios* comenzó con la publicación de un libro de honorarios denominado «*Tarifas mínimas de Honorarios Profesionales, Marzo 1990*» (v. folios 106-114). Se trataba de una edición única de la que fueron repartidos aproximadamente unos 300 ejemplares entre los colegiados, según el propio Colegio (véase el escrito de contestación al requerimiento de información de 24 de junio de 2014, folio 104). Según el Colegio los *Criterios* y sus Normas de aplicación tienen difusión en su web desde 2001.

6º En cuanto a la actualización periódica de la cuantía de los honorarios, el Colegio indica que «*aproximadamente desde el año 1997, se practicaba anualmente conforme a la subida del IPC, previa aprobación de la Junta de Gobierno de la Corporación*» (folio 104). Según el Colegio el último ajuste de las actividades que contenía la tarifa fue aprobada en 2001 (folio 63).

7º Aunque los *Criterios* no han tenido más versiones desde que fueron aprobados el 10 de mayo de 1990, sí que se ha cambiado en diversas ocasiones el título de los mismos. Así en 2011, 2012 y en 2013, se efectuaron diversas matizaciones en su *rótulo*, según el Colegio con el objetivo de aclarar que sólo se podrían utilizar para las cuestiones judiciales a efectos de tasación de costas. El título vigente es el que se reproduce, *supra*, 13, 2º.

8º En cuanto al sistema de control del cumplimiento de los *Criterios*, conforme a las normas generales de aplicación de los honorarios existía una fiscalización de la aplicación indebida de las tarifas. Dicho control se efectuaría a través de una *Comisión de Intrusismo, Ética y Honorarios* mediante un procedimiento especialmente descrito que podía dar lugar a un expediente disciplinario en caso de infracción reiterada y sistemática (folio 36).

Sin embargo, preguntado expresamente el Colegio sobre el mencionado control indica que «*no existe Comisión de Honorarios, tan sólo Vocal de honorarios y no existe ninguna Norma, ni*



procedimiento de control ni de criterios, ni de aplicación. El Vocal de honorarios es quien realiza el informe cuando es solicitado por el órgano judicial, y lo somete a la Junta correspondiente» (folio 66). Además, el Colegio había indicado previamente que «desde la aprobación de la ley, no ha existido ningún procedimiento colegial en el que se hayan tenido que valorar, salvo en materia de tasación de costas» (folio 41).

9º En febrero de 2014, tras el primer requerimiento de información por parte del Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia, el Colegio retiró tanto los Criterios como las Normas de interpretación de su página web. Señala el Colegio a este respecto que *«han sido retirados de la web colegial al verificar que no estaban adaptados a la normativa vigente sobre la competencia en algunos extremos»*, añadiendo que *«no ha existido mala fe en que en la web se mantuvieran normas de interpretación de los honorarios»*. Asimismo señala que su finalidad era *«servir de criterio orientador para los profesionales colegiados lo que somos conscientes que tras la aprobación de la Ley de Defensa de la Competencia, exclusivamente pueden ser utilizados y lo han sido de hecho en materia de tasación de costas al ser requeridos por el juzgado de lo social»* (escrito de 6 de febrero de 2014, folios 41-42).

Finalmente, la Junta de Gobierno celebrada en fecha 20 de febrero de 2014 adoptó el acuerdo de *«aprobar a los exclusivos efectos de la tasación de costas y reclamado informe por el juzgado competente aplicará este colegio profesional»* [sic], una nueva versión de los *Criterios*, de aplicación exclusiva a la jurisdicción laboral, subdivididos en diversos tipos de servicios a prestar. En ellos ya no existe referencia expresa a las anteriores *Normas generales de aplicación de los honorarios* (véase la certificación que aporta el Colegio: folios 69-71). Cabe, sin embargo, adelantar que estos criterios siguen siendo un elenco de tarifas con cuantías precisas en euros o en porcentajes mínimos respecto de cada uno de los servicios prestados por los colegiados.

IV. MERCADO DE REFERENCIA

14. Para definir el ámbito en el que se desarrollan las conductas presuntamente infractoras del Colegio, así como sus potenciales efectos, procedemos a delimitar el mercado de referencia o mercado relevante, tanto en su vertiente de producto –desde la perspectiva de la oferta y de la demanda– como geográfica.

15. El mercado relevante, en su vertiente de producto, se refiere a la clase de productos o servicios que son objeto de transacción. Así, dentro los servicios prestados por los Graduados Sociales se pueden distinguir aquellas funciones prestadas en exclusiva, que vienen desarrolladas en el artículo 1 de la Orden del Ministerio de Trabajo de 28 de agosto de 1970; la representación en juicio en todo tipo de procedimientos laborales y de seguridad social, que vienen desarrolladas en la LOPJ y en la Ley de



Jurisdicción Laboral, y otras funciones no prestadas en exclusividad sino compartidas con otros profesionales.

Por el lado de la oferta, forman parte del Colegio 895 graduados sociales ejercientes y 573 no ejercientes. Partiendo del principio de colegiación obligatoria de los ejercientes, se puede concluir que los efectos de la infracción alcanzarían a todos los Graduados Sociales ejercientes de la provincia de Valencia.

Por el lado de la demanda son múltiples los potenciales clientes, usuarios o demandantes de los servicios prestados por los Graduados Sociales. En sus respuestas a los requerimientos de información, el Colegio se refiere a empresas civiles y mercantiles, empresarios, trabajadores por cuenta propia y ajena y ciudadanos extranjeros.

16. La delimitación del mercado geográfico debe hacerse comprendiendo 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 prevaecientes son sensiblemente distintas de aquéllas.

A estos efectos los Estatutos del Colegio señalan que «*el Colegio de Graduados Sociales de Valencia tiene ámbito territorial provincial*» (art. 1.4 Estatutos), especificando su artículo 23.1 que «*el ámbito territorial del Colegio de Graduados Sociales de Valencia se circunscribe a Valencia y su provincia*».

Hay que concluir, por consiguiente, que el mercado en el que se enmarcan las conductas analizadas en este expediente sería el de la *prestación de servicios profesionales de Graduados Sociales en la provincia de Valencia*.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

17. Los hechos objeto de este expediente parten de la *creación, difusión y aplicación por el Colegio desde mayo de 1990 hasta febrero de 2014 de unas tarifas de honorarios relativos a la prestación de servicios de los Graduados Sociales y de unas normas generales de aplicación de las mismas*.

Dichos *Criterios*, que recogían de manera exhaustiva los servicios a prestar por los graduados, estaban vinculados con una serie de cuantías expresadas en euros (con precisión de dos decimales) o en porcentajes; por otra parte las normas generales de aplicación que los acompañaban (i) fijaban expresamente –como se ha reseñado *supra*, 13, 4º– el carácter de mínimos de los honorarios, (ii)



consideraban su reducción injustificada como competencia desleal –pudiendo incluso ser objeto de medidas disciplinarias– y (iii) establecían además su aplicación analógica a los casos no previstos.

La difusión de estos honorarios se efectuó inicialmente en el año 1990 en formato libro, del que se repartieron 300 ejemplares y, a partir del año 1997, en formato digital mediante la publicación en la web oficial del Colegio. A lo largo de estos años los honorarios fueron objeto de diversas modificaciones, no de contenido, sino con la única finalidad de adaptarlos al IPC, siendo la última de ellas en 2001.

Posteriormente, tras el requerimiento de información efectuado al Colegio en enero de 2014, se procedió a la aprobación de unos nuevos criterios a los exclusivos efectos de la tasación de costas, eliminando las «*Normas generales de aplicación de los honorarios*».

18. Señala la Propuesta de Resolución de la Subsecretaría que el rigor y exhaustividad con el que se establecieron en su momento los honorarios y las normas de su aplicación por el colegio denotan la voluntad de que fueran utilizados como referencia por sus colegiados. Sin embargo, independientemente de tal voluntad, lo esencial en esta resolución será establecer si la actuación del Colegio ha determinado o condicionado (de forma real o potencial) el comportamiento de sus miembros en el mercado a través de una auténtica recomendación colectiva que constituiría una conducta colusoria prohibida tanto por el artículo 1.1 a) de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, como por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, al tener por objeto la uniformidad de precios en el mercado de la prestación de servicios de Graduados Sociales en la provincia de Valencia.

19. Los Colegios Profesionales son caracterizados por el art. 1 LCP como corporaciones de Derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentra la *ordenación del ejercicio de las profesiones* (art. 1.3 LCP).

Sin embargo, esa naturaleza jurídica no justifica en modo alguno que los Colegios –ni regulando la profesión, ni actuando como operadores económicos– puedan interferir la libertad de los colegiados para competir. La sujeción de los Colegios a los límites de la normativa de defensa de la competencia (entonces incardinada en la Ley 16/1989) se introdujo de forma expresa en la LCP en 1996 (Ley de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales). Desde aquel momento el art. 2.1 LCP dejaba claro 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*».

Por su parte el artículo 2.4 LCP afirmaba que «*los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios con trascendencia económica observarán los límites del artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de*



julio, de Defensa de la Competencia, sin perjuicio de que los Colegios puedan solicitar la autorización singular prevista en el artículo 3 de dicha Ley», redacción no muy afortunada que fue modificada 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 (Ley Ómnibus), en el sentido de declarar sin más ambages 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».

En definitiva, y aun con matices en las sucesivas redacciones de la LCP, el legislador español lleva ya 18 años subrayando claramente que colegios y profesionales están sujetos a la normativa de defensa de la competencia. Y así lo reconocen, como no podía ser de otro modo, los Estatutos del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia en su art. 4.2: *«Los acuerdos, decisiones y recomendaciones del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia observarán los límites y se adecuarán en todo caso a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia».*

20. En lo que respecta a la normativa aplicable al supuesto de hecho, considerando las fechas de creación y actualización de los tan repetidos *Criterios*, resultan de aplicación las siguientes normas:

1º La Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia cuyo artículo 1.1 establece que *«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, las que consistan en: La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio».*

2º La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia cuyo artículo 1 reitera el contenido de las conductas colusorias prohibiendo en su apartado 1 *«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 (...)*»

3º Asimismo, resulta de aplicación la Ley 2/1974, de 13 de febrero de Colegios Profesionales. Además de los preceptos de la misma ya citados (que establecen la general sujeción de los Colegios a la normativa antitrust), debe destacarse en materia de honorarios su artículo 14, según el cual:

«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»



A tal efecto, la mencionada Disposición Adicional regula la «*Valoración de los Colegios para la tasación de costas*» estableciendo que:

«los Colegios podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados»

21. Como se ha reseñado con detalle en la relación de hechos probados, el Colegio elaboró, aprobó y difundió a partir de 1990 unos honorarios, recomendados como tarifas mínimas, relativas a la prestación de servicios propios de los graduados sociales. Estas tarifas fueron publicadas en la web oficial aproximadamente desde el año 1997 hasta febrero de 2014. Por otra parte, los criterios se acompañaban de unas normas de aplicación en las que se contenían prescripciones relativas al control de su cumplimiento. La precisión de los importes, el contenido de las normas de aplicación y la difusión en la web oficial del Colegio parecen, *prima facie*, elementos determinantes para calificar la conducta como restrictiva y su efecto en el mercado de los servicios prestados por los Graduados Sociales como claramente pernicioso en la medida en que condicionaba la libre determinación de los honorarios por parte de los colegiados. Y así lo considera la *Propuesta de Resolución elevada por la Subsecretaría de CEITE en la que se solicita que esta Comisión declare la concurrencia de una conducta prohibida por la normativa de Defensa de la Competencia e imponga la sanción correspondiente*.

Otra es la opinión del Colegio en sus escritos de alegaciones, tanto al PCH como a la Propuesta de Resolución de la Subsecretaría. En ellos, más que rebatir los hechos acreditados (esto es, la creación y difusión de los Criterios de Honorarios y de sus Normas de aplicación), discrepa de su calificación jurídica por parte de la instrucción. La tesis del Colegio es que ha existido una errónea valoración de los objetivos y alcance de los criterios de tarifas publicados y –con base en determinados argumentos que ahora se analizarán– *se suplica a esta Comisión que bien dicte el sobreseimiento del caso, bien se atempere la posible sanción en atención a las circunstancias atenuantes del art. 64 LDC, puesto que se ha puesto fin a la infracción; no se habría aplicado esta clase de conducta; no existiría daño o perjuicio alguno y ha existido colaboración efectiva del Colegio*.

22. Ambos escritos del Colegio exponen argumentos semejantes, puesto que las alegaciones a la propuesta de resolución profundizan en lo ya expuesto contra el PCH. Por esta razón, consideramos procedente su tratamiento conjunto en aras de una mayor claridad expositiva; se irán así contestando las alegaciones realizadas al Pliego de Concreción de Hechos apuntando, en cada caso, las ulteriores precisiones contenidas en el escrito frente a la Propuesta de Resolución.

1º En primer lugar, **el Colegio ha hecho hincapié en todo el procedimiento en que el objetivo de sus tarifas de honorarios nunca fue establecer anticompetitivas recomendaciones de precios con el objetivo de uniformar el mercado, sino que las tarifas debían considerarse por sus**



colegiados como de aplicación única y exclusivamente en cuestiones judiciales a efectos de tasación de costas (así en su escrito de alegaciones a la propuesta de resolución, folios 344-347).

En apoyo de este argumento el Colegio presentó, junto al escrito de alegaciones al PCH, certificado del Secretario visado por el Presidente en el que se hacía constar:

«Que en la Junta de Gobierno de 22 de julio de 2008 se leyó la nota de prensa del Consejo General de Colegios de Graduados Sociales sobre la supresión de baremo, copia de la cual se acompaña y a la que se ordenó difusión.

Que en las Juntas de Gobierno de 28.05.2010 se recordó que los Criterios lo eran solo a efecto de la tasación de costas, y en la de 13.04.2011, asimismo al debatirse los textos que se utilizaban en otros colegios, se recordó que el único uso era a efecto de tasación de costas y dictámenes judiciales, acordando informarlo.»

Para abordar la actuación del Colegio en relación con la publicación de estas tarifas, debemos encuadrar los hechos en el *tratamiento que el legislador ha dado al régimen de los honorarios profesionales.*

Este tratamiento ha evolucionado desde una concepción decimonónica de las actividades profesionales como no sometidas a las reglas de mercado sino a normas deontológicas –*donde no se cobraba un precio, sino honorarios*– a su consideración actual como actividad de prestadores de servicios en una economía de mercado, concepción que quizá no ha sido suficientemente internalizada por el sector como señalaba el Informe de 2012 de la CNC sobre colegios profesionales.

La LCP de 13 de febrero de 1974 señalaba en su artículo quinto que *«corresponde a los Colegios Profesionales el ejercicio de las siguientes funciones, en su ámbito territorial: ñ) Regular los honorarios mínimos de las profesiones, cuando aquéllos no se devenguen en forma de aranceles, tarifas o tasas»*. El Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales (convalidado por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales) sustituyó esa función de regular los honorarios mínimos por la de *«establecer baremos de honorarios, que tendrán carácter meramente orientativo»*.

Por último, la Ley Ómnibus 25/2009 ya citada en esta resolución, introdujo el vigente art. 14 LCP: *«Los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre*



honorarios profesionales, salvo lo establecido en la Disposición adicional cuarta» así como esa Disposición Adicional que establece que «los Colegios podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados».

Como bien señala la Propuesta de Resolución de la Subsecretaría, en la legislación española se pasa de la facultad de poder regular *«honorarios mínimos»* en el año 1974 a *«baremos de honorarios, que tendrán carácter meramente orientativo»* en el año 1996 y, por fin, en el año 2009 a la prohibición de baremos orientativos: lo único que se permite de manera excepcional, desde el año 2009 es la elaboración de *«criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados».*

Por consiguiente, desde la reforma del año 1996 la conducta de fijación de tarifas regladas y mínimas deviene claramente en antijurídica, ya que en esta fecha únicamente se permiten los *«baremos de honorarios con carácter meramente orientativo»*. Carácter orientativo que no parece en absoluto concurrir en este caso, habida cuenta tanto del detalle de las tarifas previstas para los servicios de los graduados (con precisión de dos decimales en sus importes) como del sistema de control de aplicación que les otorga, sobre el papel, un carácter obligatorio.

Esta antijuridicidad se mantiene, obviamente, desde la reforma operada en el año 2009, cuando directa y expresamente se prohíben los baremos de honorarios orientativos y tan sólo, para la tasación de costas y la jura de cuentas de los abogados, se permite la elaboración de criterios o pautas para facilitar su cálculo (no cuantías determinadas o porcentajes sobre su valor en concreto). Precisamente el Colegio utiliza la referencia legal a *«criterios orientativos a los exclusivos efectos de tasación de costas»* como pretendida finalidad de sus tarifas. Sin embargo, esa mención legal no aparece hasta 2009, mientras que las tarifas fueron creadas en 1990 por lo que no se puede aceptar que las tarifas nacieran con una finalidad que aparece jurídicamente reflejada por primera vez casi veinte años después.

Ello no obstante, el Colegio se muestra contrario a la cronología de los hechos y a la valoración de su adaptación a la normativa de Colegios profesionales efectuada por la Subsecretaría de CEITE en su Propuesta de Resolución. Según el Colegio:

- En primer lugar durante la vigencia de la redacción originaria de la LCP no existiría ninguna conducta reprochable. A partir de la reforma de 1996, en la que la Ley pasa a hablar de *baremos de carácter orientativo*, el Colegio ya estaría adaptado, puesto que su voluntad original era la de establecer baremos orientadores y no establecer recomendaciones de precios cuyo fin fuera establecer o uniformar el precio de estos servicios.



- En apoyo de su interpretación, el Colegio argumenta que según los propios Criterios, los Honorarios establecidos *no se aplicaban automáticamente* para cada tema que debiera minutarse, señalando expresamente en su punto 1 que *«cada asunto es difícilmente equiparable a cualquier otro, presentando disimilitudes que solo el profesional puede considerar y cuantificar (tiempo, dedicación, dificultad o complejidad, trascendencia, repercusiones a terceros, etc.)»*.

- Sería tras la reforma de 2009 cuando los baremos quedarían prohibidos –excepto para la tasación de costas y jura de cuentas de los abogados–, y por ello la Junta de Gobierno en el año 2010 señaló que sólo debían utilizarse a efectos de tasación de costas.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión, la lectura conjunta de los Criterios y sus Normas de aplicación no apoya la interpretación del Colegio. Es cierto que en el número 1 de las Normas mencionaba que no se pretendía su aplicación automática, e incluso en el 2.2. se indica que los honorarios fijados en las tarifas podían reducirse sin limitación, para casos puntuales. Pero también lo es que las Normas difundidas en la web del colegio hablan continuamente de «tarifas mínimas» reconociendo que su finalidad es *«establecer un criterio de unificación y unas directrices para los Graduados Sociales colegiados como ejercientes libres»*. También junto a esa posibilidad de reducción (puntual) también se indica que si era injustificada podría ser calificada de competencia desleal y ser objeto de medidas disciplinarias. Además de que su configuración técnica (importes, porcentajes, etc.) la alejan conceptualmente de cualquier consideración orientativa.

Por otra parte, el hecho de que la Junta de Gobierno del Colegio tuviera que recordar en diversas ocasiones que los *Criterios* eran a los exclusivos efectos de la tasación de costas, implica, lejos de eliminar el carácter antijurídico de los hechos, un reconocimiento implícito de lo contrario, esto es, de la falta de adaptación expresa de la actuación colegial a la legislación sobre defensa de la competencia.

2º En segundo lugar y en relación con el punto anterior, **el Colegio incide también en su falta de intencionalidad anticompetitiva** pues

«Los criterios datan del año 1990, teniendo como finalidad, al igual que en el resto de Colegios profesionales del territorio nacional y de todos los colegios, la de servir de criterio orientador. No se trataba de una recomendación cuyo objeto fuera impedir la competencia en todo o parte del mercado nacional. Debemos tener en cuenta que la voluntad de la Junta de Gobierno existente en aquel momento no tenía la voluntad de fijar precios para impedir dicha competencia, sino más bien todo lo contrario».



Esta Comisión puede aceptar que quizás el Colegio no era consciente de las implicaciones de su conducta a efectos de la LDC, pero tal y como señala la Subsecretaría, el resultado de incluir las tarifas de precios primero en un libro físico y después en la página web oficial del Colegio, no es otro que ofrecer a sus colegiados y al público en general unas tarifas orientativas de precios que pudieran ser utilizadas a la hora de establecer sus honorarios, con lo cual estaban tendiendo a una coordinación de comportamiento de todo el sector en materia de precios.

En este sentido, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2012 (nº rec. 5301/2009), alegar *ausencia de intencionalidad es una circunstancia que podría afectar, en su caso, a la gravedad de la sanción pero que no implica la inexistencia de infracción, ya que las conductas constitutivas de infracción son sancionables a título de simple negligencia.*

Por otro lado, la reiteración de la conducta infractora por el Colegio y su mantenimiento durante un dilatado periodo temporal son factores que abonan, al menos, la existencia de negligencia. Sin duda el empleo de una elemental diligencia hubiera posibilitado al Colegio corregir su conducta antes de los requerimientos de información efectuados por la Administración. Reparar en ello no exigía un especial esfuerzo, pues solo precisaba considerar que la reforma del apartado ñ) del artículo 5 de la Ley de Colegios Profesionales llevada a cabo nada menos que en el año 1996, suponía la supresión de la potestad del Colegio de fijar unos honorarios mínimos para las actuaciones profesionales de sus miembros.

Además, en cuanto a la inexistencia de un propósito de atentar contra la libre competencia del mercado, es reiterada la doctrina jurisprudencial que señala que la decisión para sancionar una conducta empresarial por abuso de posición de dominio o para considerar un determinado acuerdo contrario a los artículos 1.1.a) y c) LDC, no es tanto la finalidad o intención del acuerdo en sí misma considerada, sino porque el acuerdo, tanto por su propio contenido como por sus efectos, resulta contrario a dichos preceptos; esto es, *no es el propósito subjetivo, sino que ha de atenderse a si el acuerdo o el acto es contrario a la libre competencia o, lo que es lo mismo, si objetivamente puede considerarse antijurídica la actuación* (en este sentido STS de 20 de junio de 2006, SAN de 10 de julio de 2009).

3º Como tercer argumento relevante **el Colegio indica que la conducta denunciada tiene cobertura legal ex art. 4 LDC**, puesto que la Disposición Adicional 4º introducida por la Ley Ómnibus, permite legalmente a los colegios *«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»*.



Pero antes de analizar si la conducta denunciada puede quedar cubierta por la Disposición adicional 4ª LCP debe recordarse que estamos ante unos criterios sobre tarifas de honorarios profesionales, calificados expresamente como «tarifas mínimas», referidos al catálogo de servicios propios de los graduados sociales, en los que consta expresamente la cuantía en euros o el porcentaje a aplicar, y cuya aplicación indebida se controla a través de una comisión específica, mediante un procedimiento especialmente descrito y que puede dar lugar a la apertura de un expediente disciplinario en caso de infracción reiterada. Además de ello han contado con la difusión en la web oficial del Colegio desde 1997.

La actuación del Colegio, como se ha señalado, devino claramente en conducta antijurídica tras la modificación de la LCP en 1996, debiendo haber sido modificada inmediatamente. A estos efectos, como se señala en la Propuesta de Resolución, no es ocioso observar las modificaciones llevadas a cabo por el Colegio desde esa fecha hasta la actualidad:

- Respecto a las *cuantías de las tarifas*, el Colegio, desde el año 1997 y previa aprobación de la Junta de Gobierno, practicaba anualmente actualizaciones conforme a la subida del IPC.
- Respecto a las *actividades que contenían las tarifas*, la última actualización se aprobó por la Comisión de Actualización de Honorarios, se ratificó por la Junta de Gobierno y se propuso a la Asamblea General Ordinaria en el mes de marzo del año 2001.
- Respecto al *título de los criterios*, se modificó en el año 2011 en el sentido de aclarar que sólo se podrían utilizar para las cuestiones judiciales a efectos de tasación de costas, siendo en este mismo sentido la actualización aprobada por la Junta de Gobierno el 20 de febrero de 2014.

Como se observa, estas modificaciones en ningún caso alteraban el propósito original de dirigir y facilitar el cálculo en la valoración de los servicios de esta profesión liberal, más allá de «*elaborar criterios orientativos*». Incluso tras la modificación de la LCP en 2009 (en la que se prohíben expresa y taxativamente los baremos de honorarios), el Colegio siguió publicando en su web los criterios, y no es sino cuando la Administración le solicita información en 2014, cuando se comunica la intención de adaptarlos a la normativa vigente y son retirados de la web. Pero es más, la adaptación a la normativa vigente tampoco se cumple habida cuenta que los nuevos «criterios», a pesar del título que los preside, siguen constituyendo auténticos precios mínimos, ya en euros ya en porcentajes, con relación a los servicios propios de los graduados sociales. En este sentido, el hecho de modificar el título para, presumiblemente, adaptarlo a las modificaciones legales, no altera la esencia y naturaleza antijurídica de las tarifas.



Conforme a lo expuesto, esta Comisión considera que la conducta imputada carecería absolutamente de cobertura legal, tal y como mantiene la Subsecretaría.

En este punto el Colegio señala como apoyo de su tesis la Resolución dictada por el Tribunal Gallego de la Competencia, en el expediente RA 34/2010 seguido contra el Colegio de Abogados de Vigo, en que se tuvo ocasión de valorar los «*Criterios utilizados por la Junta de Gobierno del Colegio en sus informes para impugnación de honorarios en las tasaciones de costas*». En aquel caso resolvió el tribunal que el Colegio de Vigo actuó «*de forma plenamente legítima, en cumplimiento de lo dispuesto en el art 246 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*», lo que según el Colegio supone que el uso de criterios orientativos de precios y su publicidad se resolvió al amparo de una norma.

Atendida la lectura de dicha Resolución, se observa efectivamente que el Tribunal reconoce la posibilidad de que el Colegio de Abogados de Vigo, *pueda elaborar y utilizar unos criterios orientativos para la tasación de costas en los casos de impugnación de las mismas*, advirtiendo a su vez que esta es la única excepción permitida por la actual LCP. Al respecto, esta posibilidad no es en absoluto denegada por esta Subsecretaría, únicamente *se impide la creación y aplicación, no de simples criterios o pautas, sino de auténticos precios*.

Así, la diferencia entre el caso que nos ocupa y el caso objeto de la resolución de la autoridad gallega de competencia es que mientras el Colegio de Graduados Sociales de Valencia publicaba tarifas de precios por las actividades a realizar por sus colegiados, el Colegio de Abogados de Vigo intervino en un caso de impugnación de costas para valorar si habían sido proporcionadas, empleando sus criterios de carácter orientativo, única excepción a la prohibición de baremos establecida expresamente por la LCP.

Sobre este argumento de la cobertura legal, también puede citarse la Resolución CNC de 10 de septiembre de 2013 en el expediente S/0413/12 (AEPVJ). Los hechos imputados consistían en el establecimiento de criterios orientativos para fijar los honorarios profesionales de la actividad pericial, así como la difusión de los mismos mediante la publicación en su web del documento «*Tarifas recomendadas para informes de tasaciones y valoraciones*», lo que se consideraba una infracción del artículo 1.1.a) de la LDC puesto que el establecimiento de dichos criterios constituía una recomendación de precios por parte de una asociación. Dadas las similitudes del supuesto de hecho merece que atendamos a algunos aspectos de la citada Resolución:

La Asociación Empresarial de Peritaje y Valoraciones Judiciales argumentaba que se trataba de una asociación cuyos socios son peritos judiciales, y que son nombrados por los Juzgados para realizar informes periciales de diversas materias. Estos peritos judiciales presentan sus honorarios por los



servicios prestados al Juzgado que le han asignado y dichos honorarios pueden ser impugnados por excesivos en virtud del artículo 245 de la LEC. En este caso, el Secretario Judicial debe solicitar un dictamen al Colegio Profesional, Asociación o Corporación a la que pertenezca el perito y que, en relación con ello, *el objetivo de las tarifas es establecer unos criterios para poder realizar dictámenes requeridos por los juzgados*. Según la AEPVJ, los hechos estarían amparados *por analogía, por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales y por el artículo 246.2 de la LEC*.

Sin embargo la CNC rechaza esa argumentación:

«No obstante, dicha consideración no puede sostenerse. Y es que atendiendo al contenido del documento elaborado y publicado por la Asociación bajo el nombre de “Tarifas recomendadas para informes de tasaciones y valoraciones”, es manifiesto que no nos encontramos ante el establecimiento de criterios sobre como valorar el trabajo realizado en función del conocimiento requerido, tiempo empleado, necesidades de documentación, u otros criterios de esa índole, sino que estamos ante un listado que establece una serie de tipologías genéricas de servicios a los se les asigna un precio mínimo y un precio máximo, en unos casos, un precio fijo en otros y un mínimo en el resto, o también un porcentaje del valor de la tasación a realizar, sin ningún vestigio de criterio que haga referencia a la mayor o menor necesidad de tiempo para elaborar los respectivos peritajes. El documento no contiene criterios uniformes y pormenorizados para la fijación de las tarifas, *sino que contiene la fijación de las propias tarifas*, tal y como el propio nombre del documento refleja, tarifas que además se han hecho públicas en una web abierta, conducta que no puede calificarse más que como una recomendación colectiva en el sentido del art. 1.1 de la LDC (...)

En efecto, tal y como indica la DI, las “*Tarifas recomendadas para informes de tasaciones y valoraciones*” tienen aptitud para restringir la competencia en el mercado de la pericia ya que *eliminan la incertidumbre que provoca la competencia en la fijación de precios por la prestación de los servicios entre peritos y tienen capacidad para unificar el comportamiento de los diferentes agentes que intervienen en la pericia suprimiendo la autonomía de comportamiento de estos profesionales para fijar los precios que exigen por sus dictámenes. A ello se une el efecto de difusión que supone la publicación de dichas tarifas en la página web de la Asociación con el consiguiente conocimiento general de dichos precios, lo que favorece la orientación de los precios de los servicios profesionales de los peritos hacia unos niveles que no son los que resultarían de la libre competencia entre ellos*»



En la misma línea pueden citarse otras resoluciones dictadas por órganos autonómicos de defensa de la competencia en las que se declara la comisión de una infracción del art 1 LDC por recomendaciones colectivas de precios efectuadas por Colegios Profesionales:

- Así, la Resolución de la Autoridad Catalana de la Competencia dictada en el Expte. nº 33/2011, Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Cataluña, de fecha 20 de noviembre de 2012, declara que la recomendación colectiva de honorarios dirigida a los colegiados durante los ejercicios 2007, 2008 y 2009 constituye una infracción del art. 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

- El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su Resolución S/11/2012 Colegio de Administradores de Fincas de Almería, declara acreditada la existencia de una infracción del artículo 1 LDC, consistente en la aprobación por el Colegio Territorial de Administradores de Fincas de Almería de las normas contenidas en el baremo de honorarios profesionales de 10 de abril de 2003, así como la recomendación de su aplicación a los colegiados mediante circulares.

- El Consejo Gallego de Competencia, en su Resolución R-2/2013, Colegio Oficial de Decoradores de Galicia, declara acreditada la existencia de una infracción muy grave del artículo 1.1 LDC, consistente en haber adoptado una decisión colectiva que tiene por objeto evitar o dificultar la competencia en el ejercicio de la profesión de decorador, mediante la fijación de honorarios mínimos, honorarios fijos u honorarios por defecto, imponiéndole una multa.

- Finalmente, esta misma Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana ha tenido ocasión de analizar prácticas colegiales consistentes en la elaboración y difusión de unas tarifas de precios mínimos recomendados en la Resolución de 30 de noviembre de 2012, Expediente SAN OF8/2012 Asociación de Diseñadores de la Comunidad Valenciana.

4º El Colegio argumenta también que las conclusiones de la Subsecretaría habrían violado las exigencias del principio de culpabilidad aplicable al ordenamiento administrativo sancionador.

A estos efectos, señala el Colegio que ha tenido intención de dar cumplimiento a la normativa reguladora, para lo que aporta los certificados de las diversas reuniones de la Junta del Colegio, y que, una vez comprobado a instancia de la propia Administración, que los criterios no cumplían totalmente con la normativa de defensa de la competencia, se acordó tanto su modificación inmediata como la eliminación de la web de las normas generales de aplicación de los honorarios.



El principio de culpabilidad es, efectivamente, un requisito imprescindible del derecho sancionador, expresamente exigido por el artículo 130.1 de la Ley 30/1992, que requiere la responsabilidad a título de dolo o culpa por parte del sujeto al que se le imputa la infracción administrativa. Como no podría ser de otra manera, recoge este principio también el artículo 10 LDC 1989 y el artículo 63 LDC 2007.

Ello no obstante, no se puede compartir que la Subsecretaría de CEITE haya violado tal principio. El establecimiento, actualización y difusión de las tarifas por parte del Colegio, ha sido una conducta consciente y voluntaria que orientaba claramente la actuación de los agentes en el mercado, limitando su libertad. Por tanto, la responsabilidad del Colegio a la hora de acordar las tarifas y darle publicidad posibilitando la coordinación del comportamiento de los prestadores de servicios deriva, por lo menos, de su negligencia en el cumplimiento de la Ley de Colegios Profesionales y de la Ley de Defensa de la Competencia.

El ilícito administrativo del artículo 1 de la LDC tiene una naturaleza objetiva, por lo que la esgrimida falta de intencionalidad no priva de antijuridicidad a la conducta del Colegio. La infracción administrativa tendrá lugar cuando se produzca o pueda producir un resultado lesivo para la competencia, con independencia de que éste haya sido buscado; por ello, el elemento subjetivo o volitivo únicamente es relevante a efectos de modular la responsabilidad por la comisión de los ilícitos administrativos de la LDC.

5º El Colegio también utiliza como argumento en contra de la calificación de la instrucción que **el uso real de los criterios ha sido exclusivamente a los efectos de tasación de costas:**

- Así, en primer lugar, el Colegio indica que se procedió a cambiar en diversas ocasiones el título de los Criterios en el sentido de aclarar que sólo se podrían utilizar para las cuestiones judiciales a efectos de tasación de costas. A pesar de todo ello, como ya se ha indicado anteriormente, el hecho de modificar el título para, presumiblemente, adaptarlo a las modificaciones legales, no altera la esencia y naturaleza antijurídica de las tarifas, pues el contenido y el sistema de control no se modifican.

- En segundo lugar, el Colegio indica que únicamente han tenido aplicación en un solo caso a requerimiento judicial en el año 2011 en un procedimiento precisamente de tasación de costas. No ponemos en cuestión esta aplicación práctica (de la que no existe prueba alguna) pero lo relevante, una vez más, son los efectos en el mercado de la conducta.

- Por último el Colegio alega la inexistencia de órgano de control, a pesar de que en las Normas Generales de Aplicación de los Honorarios se prevé tanto una «*Comisión de Intrusismo, Ética y*



Honorarios que tramitará los expedientes que ante la misma se insten, por aplicación indebida de la presente tarifa» como la posibilidad de apertura de expediente disciplinario en caso de infracción sistemática y reiterada de los criterios.

Ello no obstante, con independencia del título de los criterios, de los recordatorios de la Junta de Gobierno sobre su finalidad o de la existencia de mecanismos de control, lo relevante es que el contenido de las tarifas constituyen auténticas fijaciones de precios para los servicios prestados por los graduados sociales. Y para esta Comisión lo trascendente no es tanto el uso que pueda haber hecho el propio Colegio de las tarifas, sino su utilización por parte de los colegiados y los usuarios y clientes de los servicios prestados por los mismos, esto es, los efectos en el mercado. A estos efectos, el modo en el que el Colegio presuntamente quiere comunicar a sus colegiados de que se trata exclusivamente de criterios a los efectos de tasación de costas no resulta claro y transparente, dado que se incardina entre otras normas sobre medidas disciplinarias que difícilmente **permiten al colegiado percibir que es plenamente libre para determinar el precio de sus servicios.**

En esta línea, no resulta relevante el argumento del Colegio de que *«jamás se ha tenido constancia de haber recibido denuncia alguna de ciudadano o profesional, ni tampoco ninguna advertencia amistosa por parte de la administración sobre incumplimiento de la defensa de la competencia (...) y que no se ha tramitado ni un solo expediente o queja de particulares o profesionales afectados por vulnerabilidad de la defensa de la competencia»*. Dado que para valorar los efectos de una actuación en el mercado no se puede tomar como referencia la existencia de denuncias o quejas de particulares o de advertencias administrativas ni, en consecuencia, la tramitación de expedientes o procedimientos de resolución de los mismos. No hay que confundir los posibles conflictos derivados de su aplicación con la eventual eficacia de una conducta.

Respecto a esta cuestión, como ha reiterado la CNC en numerosas ocasiones (v. Resolución de 19 de febrero de 2009, Expte. 647/08, La Flor de Murcia/Damm) para que exista infracción de las normas de competencia es suficiente que el acuerdo, ya sea expreso o tácito, o la práctica concertada, cumpla una de las siguientes tres premisas: *a) que tenga por «objeto» impedir, restringir o falsear la competencia, aunque no lo consiga; b) que tenga el «efecto» de hacerlo, aunque no hubiera el propósito y, c) que, sin producir el «efecto» ni perseguirlo, tenga «aptitud» para ello»*.

En relación con lo expuesto, señala la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 enero de 2011 (RJCA 2011\527) que *«esto exige llevar a cabo, en primer término, un examen del objeto de la práctica prohibida, con la consecuencia de que si resulta que el acuerdo o decisión que estamos examinando tienen por objeto impedir, restringir o falsear la competencia, entonces el examen de*



sus efectos concretos es innecesario o superfluo». Y al hilo de la distinción entre infracciones por objeto e infracciones por efecto, afirma la AN que se basa en el hecho de que determinadas prácticas pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el funcionamiento del juego normal de la competencia:

«En la jurisprudencia comunitaria que hemos mencionado, se consideran prácticas que por su objeto son contrarias a la competencia, las que se refieren a precios, a la limitación de la producción y a reparto del mercado. Tales prácticas se consideran que, en si mismas, esto es, por su propia naturaleza, son perjudiciales para el funcionamiento del juego normal de la competencia, lo que las dispensa del examen de sus efectos sobre la competencia»

Esta línea jurisprudencial sobre las *infracciones por objeto* puede verse en las SSTJUE de 13 de diciembre de 2012 asunto C-226/11, de 20 de noviembre de 2008, Beef Industry Development Society y Barry Brothers, C-209/07, Rec. p. I-8637, apartado 17, y de 4 de junio de 2009, T-Mobile Netherlands y otros, C-8/08, Rec. p. I-4529, apartado 29.

En definitiva a los efectos de valorar las conductas del art 1 LDC, lo relevante es la *aptitud para lograr el fin de falseamiento de la libre competencia, dado que el tipo infractor no requiere que se alcance la finalidad de vulneración de la libre competencia, basta que se tienda a ese fin en la realización de la conducta, tenga éxito o no la misma* (Resolución CNMC de fecha 22/09/14 dictada en el Expte. S/0428/12 PALÉS).

En el caso del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia, es cierto que no se ha podido constatar efectos o aplicación efectiva de estas tarifas de honorarios mínimos recomendados, pero hay diversas circunstancias que los harían probables:

a) En primer lugar, *el peso o representatividad del Colegio en el sector de prestación de servicios profesionales de Graduados sociales en la provincia de Valencia*. En ese sentido, habida cuenta la colegiación obligatoria, el mercado afectado por la infracción está constituido por todos los graduados sociales de Valencia, y es razonable pensar que los efectos reales o potenciales de la conducta pueden haber sido elevados. Es más, en las alegaciones del propio Colegio, se reconoce la relevancia de la profesión ya que se «equipara la profesión de Graduado Social a la de abogado en la Jurisdicción Social, por lo que considera conveniente que los criterios sean accesibles para conocimiento de los profesionales, tribunales y ciudadanos, y como transparencia en el mercado».

b) Otro dato objetivo es la *publicidad en la web oficial*. De este modo, el establecimiento de precios y su difusión en la página web realizada por el colegio desde 1997 hasta 2014, ayuda a dar mayor alcance a la recomendación colectiva y, en consecuencia, a que la práctica tenga potenciales



efectos en el mercado. Además si atendemos a su propia redacción, el uso de cuantías precisas (en euros, con dos decimales, o en porcentaje) y su tono imperativo sin referencia a que sean meras recomendaciones, genera al menos apariencia de obligatoriedad.

c) Por otro lado, como acertadamente señala la Subsecretaría, no se deben olvidar los efectos de la conducta sobre los derechos e intereses legítimos de consumidores y usuarios o sobre otros operadores económicos, pues los «criterios» y sus «normas» facilitan la coordinación de los precios entre los prestadores de servicios.

Así, las recomendaciones de precios pueden confundir a los consumidores por lo que se refiere a los niveles de precio razonables y sobre si este precio recomendado es negociable o no. Los principales efectos habrían consistido en que los consumidores y usuarios de los servicios prestados por los graduados sociales habrían tenido que satisfacer unos precios por encima del coste marginal de cada operador, como consecuencia no sólo de la colegiación obligatoria sino también de la recomendación colectiva de honorarios profesionales (v. Resolución de la Autoridad Catalana de la Competencia de 20 de noviembre de 2012 en el expediente relativo al Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Cataluña). Este tipo de limitación no puede generar beneficios para los usuarios porque limita la libertad de competencia en precio, siendo éste el principal elemento de la competencia en el mercado afectado. Este tipo de prácticas recibe la más grave de las consideraciones, por una parte, porque se traducen en pérdidas de bienestar de los consumidores, reduciendo su capacidad de elección; por otra, porque se reducen los incentivos a introducir mejoras en los procesos de producción o de prestación de servicios (en este sentido, Resolución de la Autoridad Vasca de la Competencia de 7 de abril de 2014, recaída en el expediente 1/2012, tarifas traducción).

En el supuesto que nos ocupa, nos encontramos ante unas prácticas prohibidas por el artículo 1 de la Ley 16/1989 y el artículo 1 de la Ley 15/2007, en cuanto que el objeto de las mismas ha sido el establecimiento de una serie de recomendaciones sobre tarifas mínimas en relación con los servicios a prestar por los graduados sociales, cuya finalidad no era otra que la homogeneizar el comportamiento de los colegiados. Es decir, nos encontramos ante una conducta que restringe la competencia por objeto, sin que además la conducta sea subsumible en ningún supuesto exceptuado por ley.

6º El Colegio realiza en sus alegaciones un detallado análisis semántico de los verbos «*impedir*, *restringir* y *falsear*» utilizados por el art. 1 LDC, con el objetivo de demostrar que no ha impedido, reducido, limitado, acotado, alterado o distorsionado la competencia entre profesionales, por lo que **no habría conducta colusoria de competencia y, en consecuencia infracción alguna.**



De la normativa y doctrina jurisprudencial se desprende que, para la existencia de una infracción de la LDC, basta con la emisión de la recomendación y no hace falta que sus destinatarios la sigan. Esta falta de obligatoriedad no evita que se vulnere la competencia. Del mismo modo, no es necesario que las recomendaciones se encuentren en una instrucción o circular, basta que se dirijan a los destinatarios por cualquier medio, aunque sea informal, como, por ejemplo, una carta, un mensaje de correo electrónico, la entrega en papel durante el transcurso de una reunión o la web corporativa. Una mera lista de precios, un estudio de costes o incluso determinada información aparecida en una publicación, tenga carácter especializado o no, también pueden ser consideradas infracciones de la LDC. E, igualmente, respecto a la forma de la recomendación, es independiente que se trate de precios máximos, precios mínimos o precios fijos, pues la propia recomendación de precios es lo que altera el juego de la libre competencia

Efectivamente, cada profesional tiene que acordar de forma libre y autónoma el precio de sus servicios con sus clientes, sin que este pacto pueda estar guiado u orientado por recomendaciones colegiales sobre qué precio es el mínimo en cada caso.

La pretendida libertad de actuación que alega el Colegio no concuerda, sin embargo, con el contenido de los propios «*Criterios sobre tarifas de honorarios profesionales*» (folios 2-35), los cuales se caracterizan por una gran precisión, de modo que aparentemente recogen todos los posibles servicios a prestar por un graduado social. Incluso, «*en aquellos casos no previstos, las normas reflejadas en esta tarifa mínima, se deberán aplicar analógicamente*» (folio 36).

Con estas alegaciones terminológicas el Colegio intenta distanciarse del verdadero carácter y naturaleza de las tarifas de honorarios y sus normas de aplicación; sin embargo, se incluyen numerosas manifestaciones que contradicen lo anterior, como su propia denominación, «*Criterios sobre tarifas de honorarios profesionales*» (folio 2) o que «*los honorarios fijados en estas tarifas mínimas son orientativos*» (folio 35), o que la minuta de honorarios que se formule a los clientes debe hacer mención del concepto, epígrafe y cuantía de cada servicio prestado (folio 35), o que la reducción injustificada de los mismos supone competencia desleal, descrédito para la profesión y será objeto de medidas disciplinarias (folio 36), o que la aplicación indebida de la tarifa será objeto de expediente ante la Comisión de Intrusismo, Ética y Honorarios y, por último, que la infracción sistemática y reiterada de las normas, podrá dar lugar a expediente disciplinario por incumplimiento de los correspondientes acuerdos colegiales (folio 36).

En conclusión y, a la vista de los hechos acreditados en el expediente y de las contestaciones a las alegaciones, esta Comisión considera –tal y como señala la Subsecretaría en su propuesta– que efectivamente la conducta imputada al Colegio consistente en la elaboración, actualización y



difusión digital de unas tarifas mínimas relativas a los servicios prestados por los graduados sociales, constituye una conducta colusoria prevista como infracción en el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

7º Finalmente, el Colegio entiende que **la instrucción ha infringido los principios rectores del procedimiento sancionador**. Así, se alega infracción de principios como el de que la *carga de la prueba incumbe a la Administración*, la *presunción de inocencia* y la *prueba plena de la inculpación*. Como cobertura jurisprudencial citan dos sentencias: Sentencia nº 682/1999 del TSJCV de 23 de julio y la Sentencia nº 1285/2002 del TSJ de Extremadura de 4 de julio. En ambas sentencias, se efectúa una relación y descripción de los principios generales que rigen el procedimiento sancionador.

Sin perjuicio de considerar que en el expediente están sobradamente acreditados los hechos que se consideran infracción así como su autoría por parte del Colegio, se procede a examinar brevemente cada uno de los principios alegados:

a) Sobre el principio de que la carga de la prueba incumbe a la Administración: En relación con el cumplimiento de este principio, tal y como consta en el expediente, la Administración procedió a requerir información al Colegio en diversas ocasiones, la misma fue debidamente facilitada, y sirvió de base tanto para adoptar el Acuerdo de denegación del inicio de actuaciones en materia de terminación convencional, como para la elaboración del Pliego de Concreción de Hechos. En este último consta un apartado de «Hechos acreditados» en el que se recogen todos aquellos resultados que derivan de las actuaciones realizadas durante el periodo de información reservada, así como de las actuaciones efectuadas tras la incoación del expediente.

Además, desde el mismo momento del Acuerdo de incoación, se le informa al interesado de su derecho a formular alegaciones y proponer la práctica de las pruebas que considere relevantes para la defensa de sus intereses, como garantía de su derecho de defensa en el procedimiento sancionador.

Por tanto, queda acreditado el cumplimiento de este principio ya que la Administración ha asumido ampliamente la carga de probar que los hechos objeto del procedimiento constituyen una infracción de la Ley de defensa de la competencia.

b) Sobre los principios generales de presunción de inocencia y prueba plena de la inculpación: Estos principios, que se encuentran íntimamente unidos, obligan a la Administración que ejercita la potestad sancionadora a probar, de forma absolutamente suficiente, la comisión de la infracción y la identidad del infractor, recayendo sobre la Administración Pública la carga probatoria tanto de la



comisión del ilícito como de la participación del acusado, sin que a éste pueda exigírsele una «probatio diabolica» de los hechos negativos.

Conforme a ello, toda sanción administrativa ha de estar sustentada en una actividad probatoria de cargo o incriminadora de la conducta ilícita reprochada. Puede ser una prueba mínima o amplia, pero en todo caso «prueba de cargo o incriminatoria», que sea suficiente para evidenciar a la autoridad decisora la existencia de los hechos ilícitos imputados y la responsabilidad del sujeto pasivo de la imputación por su participación en los mismos. Por tanto, los dos extremos que hay que acreditar para imponer la sanción son «hechos» y «responsabilidad del inculpado».

En el caso que nos ocupa, la presunción de inocencia del interesado se ha respetado durante todo el procedimiento, practicándose cuantas pruebas han sido necesarias para la determinación de los hechos y de los responsables. *Pero es más, el propio Colegio en ningún momento ha cuestionado los hechos ni la autoría de los mismos, por lo que parece una contradicción el hecho de que se alegue infracción del principio de presunción de inocencia.*

c) Por último y con carácter supletorio, el Colegio alega **infracción del principio de proporcionalidad**. A este respecto, apunta que se ofreció la terminación convencional del procedimiento, dado que acreditaba buena fe y lealtad así como nulo daño o perjuicio, y la administración lo desestimó.

En primer lugar, se ha de señalar que el principio de proporcionalidad se predica no respecto de la posibilidad de terminación convencional sino respecto de las sanciones, las cuales deben ser adecuadas a la gravedad de las conductas y de las circunstancias concurrentes.

En cuanto a la terminación convencional, como ya justificó la instrucción en el Acuerdo de denegación de fecha 2 de abril de 2014, no era admisible al constituir una conducta colusoria de recomendación o fijación de precios, que no permite resolver los efectos generados sobre la competencia por las conductas objeto del expediente ni garantizar suficientemente el interés público afectado. Por ello, la terminación convencional del expediente devenía inviable en la medida que de lo contrario se pondría en riesgo la eficacia y el carácter disuasorio de la normativa sobre competencia y, por tanto, no se salvaguardaría el interés público de la libre competencia.

Respecto al principio de proporcionalidad en relación con las sanciones, se recuerda el contenido del artículo 131.3 de la Ley 30/92 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común: «*En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada,*



considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar: a) La existencia de intencionalidad o reiteración. b) La naturaleza de los perjuicios causados. c) La reincidencia». El Colegio considera que estas circunstancias no concurren en su conducta. En todo caso, se trata de una alegación relativa a la proporcionalidad de la sanción que impondrá, en su caso, esta Comisión y que en estos momentos no añade nada a la delimitación de la conducta anticoncurrencial.

Como corolario de las alegaciones, se solicita «el sobreseimiento del expediente al acreditar ausencia de culpa por respaldo legal, uso exclusivo para tasación de costas, inexistencia de daño o denuncia y diligencia y buena fe en el actuar».

Sin embargo, de lo expuesto hasta el momento parece evidente que no se puede aceptar el sobreseimiento pues ha quedado claramente acreditada la existencia de prácticas prohibidas por la LDC.

Con carácter subsidiario, se solicita atemperar al máximo la sanción en atención a las circunstancias atenuantes previstas en el artículo 64 de la LDC, ya que:

a) *«No existe ya publicidad alguna: al percibirse que se mantenían en la web las viejas normas, se retiraron de inmediato toda referencia a precios, normas, etc.»*

Al respecto se ha de resaltar que desde el año 1997 hasta el 2014 las tarifas han estado publicadas en la página web del Colegio y no han sido retiradas hasta el requerimiento administrativo realizado al Colegio.

b) *«No se han aplicado efectivamente las supuestas conductas prohibidas: se ha acreditado que no hay un solo expediente en esta materia, ni una sola denuncia o queja, por lo que no han sido de aplicación de forma real».*

Al respecto, no podemos sino remitirnos a lo ya dicho anteriormente respecto al uso real y efectos en el mercado de las tarifas.

c) *«Se han realizado actuaciones tendentes a reparar el daño. No hay daño ni perjuicio alguno»*

Como ya se ha dicho en diversas ocasiones, a pesar de la falta de acreditación del daño es razonable pensar que la conducta ha podido tener efectos, habida cuenta las circunstancias que concurren en el presente caso: la extensa duración de la conducta (1996-2014), la publicidad en la web dando un gran alcance para el público en general, la representatividad del Colegio, así como la



colegiación obligatoria y la afectación del 100% del mercado de los graduados sociales en la provincia de Valencia.

d) «Se ha colaborado activa y efectivamente con la Comisión de defensa de la Competencia». Esta circunstancia ha quedado efectivamente acreditada en el expediente.

Lo cierto es que se trata de tarifas de precios que han estado y están actuando como recomendaciones de precios mínimos. Que fueron difundidas entre los colegiados y público en general al ser objeto de publicidad en la web del Colegio durante muchos años. Publicidad que contribuyó a reforzar los efectos contrarios a la competencia de las referidas tarifas de precios. Se trata de lanzar mensajes al mercado respecto al nivel «adecuado» en cada momento de los precios de los servicios profesionales de graduado social, siendo una conducta apta para conseguir el objetivo de coordinación en precios, dada la entidad de quien procede y su difusión entre los colegiados y público en general.

23. Analizadas con detalle cada una de las alegaciones del Colegio, tanto al PCH como a la propuesta de resolución, en relación con los hechos puestos de manifiesto en el Expediente, esta Comisión concluye que:

a) Desde un punto de vista objetivo, el contenido de los «*Criterios sobre tarifas de honorarios profesionales*» y las «*Normas generales de aplicación de los honorarios*», publicados en la página web del Colegio, constituyen una conducta tipificada por el artículo 1 de la LDC, 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 sentido los Criterios constituyen recomendaciones de precios prohibidas porque pueden producir el efecto de restringir la competencia por su propia naturaleza. Así su contenido –lo que resulta relevante a estos efectos– expresa de forma detallada y precisa una determinada cantidad o un porcentaje mínimo a aplicar a cada posible servicio a prestar por los graduados sociales.

La antijuridicidad de las recomendaciones colectivas radica en el establecimiento de pautas comunes susceptibles de homogeneizar el comportamiento de los operadores económicos a quienes van destinadas. Esta homogeneización reduce la incertidumbre de los operadores y resulta perjudicial y, por lo tanto, contraria a la LDC, ya que altera o puede alterar las condiciones de competencia en el mercado. Y entre las recomendaciones que intentan uniformizar el comportamiento de los operadores económicos la fijación de precios es, sin duda, una de las infracciones más graves de la LDC.



Teniendo en cuenta todos estos aspectos, es evidente que la actuación del Colegio intentaba influir en unas de las variables más relevantes en competencia. Es por lo tanto razonable considerar que con la elaboración, actualización y difusión de los honorarios, el Colegio pretendía unificar los precios que sus miembros aplicarían en sus servicios.

b) Desde un punto de vista subjetivo, la plena sumisión de los colegios profesionales a la normativa de Defensa de la Competencia, independientemente de las funciones que ejerzan y del carácter público o privado de estas funciones, ha quedado plasmada en el artículo 2.4 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, con la reforma efectuada por el artículo 5.2 de la Ley 25/2009, del 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 como el establecimiento de que los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los colegios profesionales tienen que respetar los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

c) Desde un punto de vista temporal, como ya se ha indicado anteriormente, esta conducta es reprochable desde la reforma que el Real Decreto-Ley 5/1996 introdujo en la Ley de Colegios Profesionales, al permitir los baremos de honorarios únicamente con carácter orientativo.

24. Tras esta calificación jurídica, han de abordarse otras dos cuestiones: la consideración de las conductas como una infracción continuada y las cuestiones relativas a la aplicación de la norma más favorable.

25. El Colegio elaboró y difundió los Criterios entre los años 1996 a 2014, por lo que hay que determinar si esta conducta se ha manifestado en una pluralidad de conductas constitutivas de una pluralidad de infracciones o si se trata de una pluralidad de conductas constitutivas de una infracción única y continuada.

El Tribunal Supremo ha señalado a estos efectos que para determinar la existencia de una infracción única y continuada deben concurrir tres elementos: 1º) una pluralidad de acciones u omisiones con sustantividad propia, 2º) que esas acciones u omisiones vulneren el mismo o similar precepto administrativo sancionador y 3º) que respondan a un plan intencional único o común (SSTS de 7 de marzo de 2006, 19 de marzo de 2008, 23 de febrero de 2010, 16 de marzo de 2010). Pues bien, tal y como señala adecuadamente la propuesta de resolución, en el supuesto de hecho concurren los tres requisitos que determinan la existencia de una infracción única y continuada:

En el año 1990 se aprobó el listado de tarifas y sus normas de aplicación, tornándose en conducta antijurídica tras la reforma normativa del año 1996. Respecto a su difusión, comenzó con la publicación de un libro de honorarios que se repartió entre los colegiados. Tras este libro, la publicidad se efectuaba a



través de la página web del Colegio, la cual se inició aproximadamente en el año 1997 y, a fecha 10 de diciembre de 2013, dichos Criterios todavía constaban publicados. En cuanto a su actualización, aproximadamente desde el año 1997, se practicaba anualmente conforme a la subida del IPC, previa aprobación de la Junta de Gobierno de la Corporación. La última actualización fue aprobada por la Comisión de Actualización de Honorarios reunida en fecha 5 de marzo de 2001, ratificada por la Junta de Gobierno el 6 de marzo y propuesta a la Asamblea General Ordinaria el 14 de marzo de 2001. Posteriormente, en el año 2011 se acordó cambiar el título de los Criterios en el sentido de aclarar que sólo se podrían utilizar para cuestiones judiciales a efectos de tasación de costas, siendo la última actualización en febrero de 2014.

Todas estas acciones, contrarias al art. 1.1 LDC, responden a un único plan intencional cual es la homogeneización del comportamiento de los colegiados en relación a la variable precio a lo largo de los años, creando una idea respecto al nivel adecuado o mínimo de los precios que los profesionales deben aplicar por la prestación de sus servicios de graduado social y también como mensaje dirigido a los potenciales clientes respecto a la justificación de esos honorarios.

En conclusión, procede considerar la concurrencia de una infracción única y continuada en la conducta del Colegio consistente en una recomendación colectiva prohibida por el artículo 1.1.a) de la LDC.

El Colegio en sus alegaciones a la propuesta (folio 351) vuelve a insistir en que no existió un *plan intencional único*, basándose especialmente en que si así fuera los criterios hubieran sido de aplicación automática, mientras que no fue así. Sin embargo, como ya señalamos, *supra*, 22, 1º, la lectura conjunta de las Normas conduce a la conclusión contraria. También se vuelve a mencionar que ha sido interés del Colegio el ir adaptándose a las sucesivas reformas de la LCP, dando prevalencia a la libertad de mercado y al pacto entre las partes, pero esta tesis también ha sido descartada detalladamente en esta resolución.

26. En cuanto a la normativa aplicable, considerando las fechas de creación y actualización de los Criterios, resulta de aplicación a la conducta infractora tanto la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/96, el 9 de junio de 1996, hasta el 31 de agosto de 2007), como la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (desde el 1 de septiembre de 2007 hasta la actualidad).

Ambos cuerpos normativos disciplinan como conducta prohibida la adopción de decisiones y recomendaciones que de facto o potencialmente puedan impedir, restringir o falsear la competencia y, en particular, las que consistan en la fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio (véase el artículo 1.1.a) de la Ley 16/1989, de 17 de julio, y 1.1.a) de la LDC). En consecuencia, tanto la Ley 16/1989 como la Ley 15/2007 tipifican como conducta colusoria prohibida



el mismo tipo de conducta y en iguales términos, con lo cual bajo cualquiera de los textos legislativos sería sancionable la conducta objeto de expediente.

El artículo 128 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), dispone que serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyen infracción administrativa. El apartado segundo de este artículo prevé, no obstante, que en caso de existir una disposición sancionadora posterior más beneficiosa para el presunto infractor, será ésta la aplicable. En consecuencia, procede valorar cuál de las normas aplicables al asunto debería aplicarse atendido el juicio de mayor beneficio para el presunto infractor.

En este punto, esta Comisión considera con la Subsecretaría que la aplicación de la Ley 16/1989 resulta más favorable para el presunto infractor, por lo que procede aplicarla en cuanto a la calificación de la conducta y su sanción durante toda su duración.

En efecto, aunque pueda entenderse que el régimen sancionador diseñado por la Ley 15/2007 es, en general, más favorable que el de la 16/1989 por el sistema de graduación de las infracciones, el establecimiento de topes máximos al importe de algunas sanciones de cuantía inferior al general previsto por el art. 10 de la Ley 16/1989, el sistema de clemencia, etc. procede realizar la comparación entre el resultado de aplicar ambas normas al supuesto de hecho y, así, determinar la bondad de la sanción:

a) En primer lugar, es cierto que la Ley 15/2007 provee un sistema de graduación de las infracciones inexistente en la legislación anterior. Frente a él, el art. 10 de la Ley 16/1989 no tipifica las diferentes actuaciones contrarias a la legislación de competencia como infracciones específicamente leves, graves o muy graves, sino como infracciones, sin más, «cuya gravedad diferirá por las circunstancias de hecho que rodeen a la comisión concreta de las mismas» (Sentencia 175/2012, del TC, de 15 de octubre de 2012. Recurso de amparo 2675-2009), lo que tendrá su reflejo «en la cuantificación de la multa por medio de la aplicación razonada de los criterios generales que dicho precepto enuncia» (*ibíd.*) Por ello, la Ley 16/1989 otorga al órgano sancionador un amplio margen para «decidir sobre la importancia de la infracción y correlativamente sobre la cuantía de la sanción» (*ibíd.*) a imponer, si bien circunscrito a la aplicación razonada de los criterios estipulados en su Artículo 10.1-y-2. La Ley 15/2007, por el contrario, tipifica las diferentes acciones contrarias a la legislación de competencia como infracciones específicamente leves, graves o muy graves, y establece tramos sancionadores ad hoc para cada una de ellas.

Esa diferencia entre las dos Leyes sin duda puede dar lugar a situaciones concretas en las que la Ley 16/1989 resulta más favorable para el infractor. Así, dada la naturaleza de las variables



consideradas en el Artículo 10.2-b) c) d), es imposible determinar su valor numérico con exactitud, y en consecuencia existe un intervalo de multas, no una única multa. En la práctica, la amplitud del intervalo de multas aceptable en cada caso concreto la determina el buen criterio del órgano sancionador.

En este sentido el artículo 63.1.c) de la Ley 15/2007 dispone que las infracciones podrán ser sancionadas con multas de hasta el 10% del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio anterior al de la imposición de la multa. En caso de no ser posible cuantificar el volumen de negocio, las infracciones muy graves se podrán sancionar con multa de más de 10 millones de euros. Por su parte, el artículo 10 de la Ley 16/1989 establece que se podrá imponer a los agentes económicos, empresas, asociaciones, uniones o agrupaciones de aquellas que, deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en los artículos 1, 6 y 7, o dejen de cumplir una condición u obligación prevista en el artículo 4.2, multas de hasta 901.518,16 euros, cuantía que podrá ser incrementada hasta el 10 por 100 del volumen de ventas correspondientes al ejercicio económico inmediato anterior a la resolución, sin que exista una previsión similar a la contenida en la Ley 15/2007 para los casos de imposibilidad de determinación del volumen de negocio. Parece pues, que la aplicación del régimen de sanciones de la ley 16/1989 resultaría más favorable para el Colegio, toda vez que existiría un límite máximo de sanción (901.518,16 euros) significativamente más beneficioso para el infractor cuando, como es el caso, se trata de un operador sin cifra de negocio (en el mismo sentido, res. CNC de 28 de septiembre de 2009, 14 de octubre de 2009, 20 de enero 2011, 19 de septiembre de 2011; resolución ACCO de 15 de noviembre de 2011).

b) En segundo lugar, la Ley 15/2007 establece topes máximos al importe de algunas sanciones de cuantía inferior al general previsto por el artículo 10 de la Ley 16/1989. Al respecto, la STCO 175/2012, ya citada, aborda esta situación: *«las multas previstas en la Ley 16/1989 lo han sido [...] dentro de márgenes muy amplios, con referencia a variables [...] de no fácil y exacta verificación. De modo que no es siempre posible cuantificar [...] sanciones pecuniarias a base de meros cálculos matemáticos y resulta inevitable otorgar al TDC un cierto margen de apreciación para fijar el importe de las multas sin vinculaciones aritméticas [...] de «dosimetría sancionadora» rigurosamente exigibles [...]»*. Así, utilizada con el criterio establecido por el TC en la sentencia citada más arriba, no se encuentra el art. 10 de la Ley 16/1989 más severo, ni menos garantista del derecho de defensa de los infractores, que sus correlativos de la Ley 15/2007.

c) En tercer lugar, aunque la Ley 15/2007 reconoce la posibilidad de solicitar la exención o reducción de la sanción (clemencia), en este expediente tal posibilidad no procede.



d) Por último, por lo que respecta al análisis de la prescripción de la infracción, hay que concluir que ya se aplique la Ley 15/2008, ya la Ley 16/1989, la infracción no ha prescrito.

El artículo 68.1 de la Ley 15/2007 establece que las infracciones muy graves, grado a la que pertenece la conducta objeto de expediente al tratarse de conductas colusorias entre competidores (art. 62.4.a)), prescriben a los cuatro años desde la fecha de su comisión o desde el momento en que haya cesado, en el caso de las infracciones continuadas, como es el caso. A este respecto, es necesario señalar que de acuerdo a la información incorporada al expediente en fecha 10 de diciembre de 2013, los Criterios y sus Normas constaban publicados en la página web del Colegio (folios 2-36), no siendo retirados hasta febrero de 2014, por lo que la infracción única, en aplicación de la Ley 15/2007, no ha prescrito.

Por su parte, el artículo 12 de la Ley 16/1989 señala un plazo común de prescripción para las infracciones de cuatro años, y a falta de previsión expresa en este texto respecto a su cómputo en el caso de infracciones continuadas, debe ser resuelta en similares términos a los previstos en el artículo 68 de la Ley 15/2007 (véase SAN de 6 de noviembre de 2009, JUR 2010\324690). El punto de partida o *dies a quo* para el cómputo del tiempo de prescripción, aun tratándose de delito continuado, empieza cuando se termina la actuación dolosa enjuiciada.

27. A la vista de lo expuesto, la aplicación de la Ley 16/1989 resulta más favorable para el presunto infractor, por lo que esta Comisión procederá a aplicarla en cuanto a la calificación de la conducta y su sanción durante toda su duración.

De acuerdo a todas las consideraciones anteriores y a la vista de los hechos acreditados en el expediente, se estima que la existencia y actualización por parte del Colegio, desde el año 1996, de unos honorarios recomendados como tarifas mínimas, relativos a la prestación de servicios propios de graduados sociales, y publicados en la web oficial aproximadamente desde el año 1997 hasta febrero de 2014, constituye una auténtica recomendación de precios. Incluso, aprobados nuevos criterios en la última Junta de Gobierno celebrada en febrero de 2014, se mantiene la consideración de auténtica recomendación colectiva que constituye una conducta colusoria prohibida por el artículo 1.1.a) de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, al tener por objeto la uniformidad de precios en el mercado de la prestación de servicios de Graduados Sociales en la provincia de Valencia.

28. En cuanto a los efectos producidos en el mercado, como se indicó *supra*, en el art. 1 LDC cabe incluir dos grupos de conductas en lo que respecta a impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado: las que tienen ese objeto (lo consigan o no) y las que pueden producir ese efecto (aunque no haya voluntad). En la misma línea la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo también realiza la distinción entre las *restricciones por objeto y por efecto, sin que en el caso de las primeras se requiera un*



análisis potencial o actual de sus efectos en el mercado. La tipificación de la infracción no requiere, por tanto, de la existencia de efectos acreditados ni en consecuencia de su cuantificación.

La práctica contraria a la competencia en este caso es la sucesiva inclusión de tarifas de precios, convenientemente actualizadas, como recomendación del Colegio. Es cierto que la instrucción no ha podido verificar que efectivamente se aplicaran dichas recomendaciones, como alega el Colegio, sin embargo, y en todo caso, es preciso insistir que la conducta es por su objeto, directamente restrictiva de la competencia, pues pretende conseguir un comportamiento coordinado o uniforme de los colegiados en relación a los precios aplicados por los servicios de graduado social, situación contraria a lo que debe ser un entorno de competencia sana, en el que los operadores compitan por la demanda, entre otros factores, vía precios.

29. Finalmente nos corresponde determinar el importe de la sanción. A estos efectos, el artículo 10 de la Ley 16/1989 prevé que se podrá imponer a los agentes económicos, empresas, asociaciones, uniones o agrupaciones de aquellas que, deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en los artículos 1, 6 y 7, o dejen de cumplir una condición u obligación prevista en el artículo 4.2, multas de hasta 150.000.000 de pesetas (901.518,16 euros), cuantía que podrá ser incrementada hasta el 10 por 100 del volumen de ventas correspondientes al ejercicio económico inmediato anterior a la resolución.

Como se ha señalado más arriba, el ilícito administrativo del artículo 1 de la LDC tiene una naturaleza objetiva: la falta de intencionalidad no priva de antijuridicidad a la conducta del Colegio, pues el art. 1 de la LDC tipifica una infracción de resultado o ilícito objetivo, de tal manera que la infracción administrativa tendrá lugar cuando se produzca o pueda producirse un resultado lesivo para la competencia, con independencia de que éste haya sido buscado; *por ello el elemento subjetivo o volitivo únicamente es relevante a efectos de modular la responsabilidad por la comisión de los ilícitos administrativos.* A estos efectos, el Colegio puso fin a la infracción en cuanto tuvo noticia de la apertura del expediente y ha colaborado con la Administración en el transcurso de todo el expediente (folios 350-352).

Por otra parte, según el art. 10.2 LDC, la cuantía de las sanciones se fijará atendiendo a la importancia de la infracción, para lo cual se tendrá en cuenta:

- a) *La modalidad y alcance de la restricción de la competencia.* La conducta llevada a cabo mediante la elaboración de tarifas de precios y su difusión a través de la publicidad en la web constituye una recomendación de precios realizada desde un Colegio profesional con la intención de conseguir una base uniforme de precios, a partir de unos mínimos, en el mercado de servicios de los graduados sociales. Se trata de una infracción por objeto.



b) La *dimensión del mercado afectado*. El mercado afectado es el mercado de servicios profesionales de graduados sociales en el ámbito de la provincia de Valencia. La estructura de este mercado está integrada por todos los graduados sociales ejercientes, 895 personas, como se exponía en el apartado «Mercado de referencia» del PCH.

c) La *cuota de mercado de la empresa correspondiente*. Al ser obligatoria la colegiación para ejercer la profesión de graduado social, queda claro que en el ámbito geográfico de la provincia de Valencia, la cuota de mercado del Colegio es del 100 por 100 del mercado.

En cuanto a la capacidad económica del Colegio, figuran en el expediente (folios 181-188) la información contable del Colegio respecto al ejercicio 2013 y que consiste en: Informe presupuestario, Balance de situación y Cuenta de explotación.

d) El *efecto de la restricción de la competencia sobre los competidores efectivos o potenciales*, sobre otras partes en el proceso económico y sobre los consumidores y usuarios: aspecto éste analizado principalmente en el apartado 5º desarrollado dentro de las alegaciones al PCH de esta PR, así como en el apartado 6.1 de esta PR.

e) La *duración de la restricción de la competencia*. La recomendación de precios se inició en 1990 con la edición del libro «*Tarifas Mínimas de Honorario Profesionales. Marzo 1990*» que incluía las tarifas de precios, deviniendo expresamente en conducta antijurídica desde la reforma efectuada en la LCP en el año 1996. Al menos hasta febrero de 2014, las tarifas de precios actualizadas y recomendadas como precios mínimos, seguían estando publicadas en la página web del Colegio.

30. En atención a las normas y parámetros señalados, teniendo en cuenta la capacidad económica del Colegio (de la que se han excluido los ingresos provenientes de subvenciones), y que estamos ante un supuesto de infracción muy grave, esta Comisión fija la cuantía de la multa en TREINTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS SEIS euros (35606 €). Este cálculo parte inicialmente del 10% del volumen de negocios correspondiente al ejercicio económico inmediato anterior minorado en cuanto al importe de subvenciones, y aplicando un coeficiente de ajuste reductor del 50% atendidas las circunstancias presentes en el caso, el principio de proporcionalidad y el hecho de que la intervención en honorarios ha sido históricamente una práctica generalizada en los Colegios Profesionales que, aunque prohibida desde 1996, era común en el momento en el que se formularon los Criterios objeto de este expediente.

Conforme a lo expuesto, considerando que conforme al artículo 1.2 a) del Reglamento sobre composición y funcionamiento de la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 50/2012, de 23 de marzo, del Consell, corresponde a esta Comisión resolver los procedimientos sancionadores que tengan por objeto las infracciones tipificadas en la Ley



15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana

HA RESUELTO

PRIMERO: Declarar la concurrencia de una conducta prohibida por el artículo 1.1.a) de la Ley 16/1989, de 17 de julio de Defensa de la Competencia consistente en la existencia, desde el año 1996, de unos honorarios recomendados como tarifas mínimas, su actualización y su difusión en la web oficial hasta febrero de 2014; conducta de la que es responsable el Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia.

SEGUNDO: Imponer al Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia la sanción de TREINTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS SEIS euros (35.606 €). en aplicación del artículo 10 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

TERCERO: Ordenar al Colegio de Graduados Sociales de Valencia la anulación de los criterios aprobados en la Junta de Gobierno de 20 de febrero de 2014, informando de ello a los colegiados.

CUARTO: Ordenar al Colegio de Graduados Sociales de Valencia la publicación de esta Resolución en su página web.

QUINTO: Ordenar al Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia que justifique ante el Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia el cumplimiento de las obligaciones impuestas.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia y notifíquese a las partes interesadas, haciéndoles saber que, de acuerdo con el artículo 48.1 LDC, no podrá interponer en contra ningún recurso en vía administrativa, y que podrá interponer únicamente recurso contencioso administrativo de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Lo que se traslada a Vd. a efectos de notificación.

Se le comunica que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y 23 de su Reglamento, se procederá a la publicación de esta Resolución en la página web de esta Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo <http://www.indi.gva.es/web/defensa-de-la-competencia>.

Contra la presente Resolución no cabe ningún recurso en vía administrativa; cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior



de Justicia de la Comunitat Valenciana en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su notificación, de acuerdo con los artículos 10.1.j) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, artículo 48 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y artículo 9.2 del Reglamento de la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 50/2012, de 23 de marzo, del Consell.