

RESOLUCION

Expte. SAMAD/03/2018 ICAM COLEGIACION 2

SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 25 de julio de 2019

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada, ha dictado esta resolución en el expediente sancionador SAMAD/03/2018 ICAM COLEGIACION 2, tramitado por la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (en adelante, DGEEC) de la Comunidad de Madrid, ante la denuncia de un particular contra el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

I.	ANTECEDENTES DE HECHO.....	3
II.	LAS PARTES	4
III.	CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO.....	5
1.	Mercado de producto.....	5
2.	Mercado geográfico.....	5
IV.	MARCO NORMATIVO RELEVANTE.....	5
V.	HECHOS.....	9
(i)	Colegiación de la denunciante en el ICAM	9
(ii)	Requerimiento del ICAV de 20 de febrero de 2018.....	10
(iii)	Respuesta del ICAM a la denunciante en relación con el escrito del ICAV	10
(iv)	Correo electrónico de la denunciante de 8 de marzo de 2018 dirigido al ICAM	11
(v)	Respuesta del ICAM al requerimiento de la DGEEC de 4 de junio de 2018	11
(vi)	Informe de la CNMC de 30 de mayo de 2018, expediente UM/028/18	12
(vii)	Expediente disciplinario del ICAV contra la denunciante	13
(viii)	Resolución sancionadora del ICAV de 5 de marzo de 2019	14
VI.	FUNDAMENTOS DE DERECHO	14
	PRIMERO.- COMPETENCIA PARA RESOLVER	14
	SEGUNDO.- OBJETO DE LA RESOLUCIÓN Y PROPUESTA DE la DGEEC	15
	TERCERO.- VALORACIÓN DE LA SALA	16
1.	Sobre la colegiación única y la Ley 17/2009	16
2.	Sobre la existencia de una infracción de la LDC	16
	HA RESUELTO	17

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 9 de mayo de 2018 tuvo entrada en la DGEEC, a través del procedimiento de asignación de competencia, escrito de denuncia presentada ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 16 de marzo de 2018 (folios 1 a 31) por la denunciante contra el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (en adelante, ICAM), por presuntas prácticas restrictivas de la competencia contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

En dicho escrito, la denunciante señala que, estando colegiada como ejerciente desde el 2 de octubre de 1990 en el ICAM, con fecha de 27 de febrero de 2018 recibía un requerimiento del Ilustre Colegio de Abogados de Vigo (ICAV) en el que se le exigía que se colegiase en el mismo, a pesar de que ya lo está en el ICAM, dado que tenía su domicilio profesional o único en la ciudad de Vigo y no hacerlo supone una infracción del artículo 11 del Estatuto General de la Abogacía Española, que obliga a incorporarse al Colegio donde se tenga el domicilio profesional único o principal.

2. Previamente, el 7 de mayo de 2018, la DC, a la vista de la información contenida en la denuncia, había considerado que se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 1.3 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, y decidió que correspondía:
 - a los órganos de Defensa de la Competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia analizar los hechos referidos al ICAV;
 - y a los órganos de Defensa de la Competencia de la Comunidad Autónoma de Madrid analizar los hechos referidos al ICAM.

El 22 de mayo de 2018 la DGEEC aceptó la asignación.

3. El 4 de junio de 2018, la DGEEC realizó un requerimiento de información al ICAM (folios 32 a 37), que fue contestado por éste el 22 del mismo mes y año (folios 38 a 41).
4. El 4 de julio de 2018, la DGEEC dictó su propuesta de no incoación y archivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC y 27.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (RDC).

Y el 4 de julio de 2018, en cumplimiento de los artículos 50.5 de la LDC y 34.2 del RDC, lo elevó a la Sala de Competencia (folios 42 a 69 y 70 a 71).

5. El 23 de noviembre de 2018, la denunciante presentó escrito de ampliación de su denuncia ante la sede electrónica de la CNMC en el que informa, entre otros, del informe emitido por el Pleno de la CNMC en relación con los hechos denunciados por la denunciante, expediente UM/028/18, y de las conclusiones efectuadas, en relación con el mismo, por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, la Comisión Galega da Competencia, el Servicio Jurídico de la Consejería de la

Presidencia de la Región de Murcia, la DGEEC, señalando que todos ellos coinciden en que resulta amparada legalmente la exigencia de una única colegiación inicial pero no de las siguientes que se pretenden por el ICAV y el ICAM.

6. El 15 de febrero de 2019 tuvo entrada en la CNMC escrito de la denunciante en el que reitera su denuncia y solicita la adopción de medidas cautelares ante el procedimiento disciplinario que se le ha abierto por el ICAV y la propuesta de resolución que se le ha notificado con propuesta de sanción grave y suspensión del ejercicio de la abogacía por plazo de un mes (folios 72 a 84).
7. Con fecha 25 de abril de 2019 tuvo entrada en la CNMC nuevo escrito de la denunciante en el que adjunta a la CNMC la resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Vigo de 5 de marzo de 2019, en la que se declara la comisión por la denunciante de una infracción deontológica tipificada en el artículo 80.1, en relación con los artículos 31 a) y 11 del Estatuto General de la Abogacía Española y se le impone una sanción de suspensión del ejercicio de la abogacía por el plazo de un mes, por incumplir su deber de colegiación.
8. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC aprobó esta resolución en su reunión del día 25 de julio de 2019.
9. Son interesados según la DGEEC:
 - El Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM).
 - La denunciante.

II. LAS PARTES

Son partes interesadas en este expediente según la DGEEC:

1. Denunciante

Licenciada en Derecho y colegiada como abogada ejerciente en el ICAM desde 1990.

2. Denunciado

El Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM), corporación de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, entre los que destacan la ordenación del ejercicio de la abogacía y su representación exclusiva, y la defensa de los derechos e intereses profesionales de los colegiados.

El número de abogados colegiados ejercientes en el ICAM, según el censo que figura en la página web www.abogacia.es¹ (gestionada por el Consejo General de la Abogacía Española), a fecha 31 de diciembre de 2018 ascendió a 76.802, siendo 38.730 residentes y 5.000 no residentes, a los que se suman 33.072 abogados no ejercientes.

Al ICAM le resultan aplicables la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (en adelante, LCP) y la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid. Se rige igualmente por el Estatuto General

¹ Ver censo numérico de colegiados en: <http://www.abogacia.es/2017/02/28/censo-numerico-de-abogados/>

de la Abogacía, aprobado mediante Real Decreto 658/2001, de 22 de junio y por los y por los Estatutos del ICAM, aprobados por su Junta General Extraordinaria de 19 de julio de 2006.

III. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO

1. MERCADO DE PRODUCTO

El mercado relevante por razón del servicio/actividad es el constituido por los servicios profesionales de abogacía prestados por letrados (incluido en la rama CNAE 6910 “Actividades Jurídicas”) en el mercado geográfico citado en el apartado siguiente, en cuanto se pudiera ver afectado por la aplicación efectuada por el ICAM de la normativa de acceso a dicha actividad.

2. MERCADO GEOGRÁFICO

En relación con el ámbito territorial del ICAM, el artículo 2 de sus Estatutos (“*De su ámbito territorial*”) dispone: “*El ámbito del Colegio se extiende a todo el territorio de la Comunidad de Madrid, a excepción del que, según Ley, corresponde al Colegio de Abogados de Alcalá de Henares*”.

Por su parte, los Estatutos del ICAAH, aprobados por su Junta General Extraordinaria de 9 de mayo de 2013, señalan que el ámbito territorial de este Colegio se extiende a los partidos judiciales de Alcalá de Henares, Arganda del Rey, Coslada y Torrejón de Ardoz.

En consecuencia, en el presente expediente, el ámbito geográfico del mercado afectado se circunscribe a toda la Comunidad de Madrid salvo el territorio en el que extiende su ámbito el Colegio de Abogados de Alcalá de Henares (ICAAH) en la medida en que: (i) la actividad denunciada se desarrolla en la Comunidad de Madrid; y, (ii) el ámbito geográfico concretado coincide con aquel en el que el ICAM, parte denunciada, extiende su ámbito territorial.

IV. MARCO NORMATIVO RELEVANTE

La normativa aplicable al ejercicio de la profesión de abogado en relación con el presente expediente es la siguiente:

- **Ley 34/2006, de 30 de octubre, de Acceso a profesiones de Abogado y Procurador de Tribunales (en adelante, Ley de Acceso)²:**

² Modificada en su disposición adicional 1ª por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre de 2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en su artículo 2, disposiciones adicionales 8ª y 9ª y en su disposición transitoria única por la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

“Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley.

1. Esta ley tiene por objeto regular las condiciones de obtención del título profesional de abogado y el título profesional de procurador de los tribunales, como colaboradores en el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, con el fin de garantizar el acceso de los ciudadanos a un asesoramiento, defensa jurídica y representación técnica de calidad.

2. La obtención del título profesional de abogado en la forma determinada por esta ley es necesaria para el desempeño de la asistencia letrada en aquellos procesos judiciales y extrajudiciales en los que la normativa vigente imponga o faculte la intervención de abogado, y, en todo caso, para prestar asistencia letrada o asesoramiento en Derecho utilizando la denominación de abogado; todo ello sin perjuicio del cumplimiento de cualesquiera otros requisitos exigidos por la normativa vigente para el ejercicio de la abogacía.

3. (...)

4. La obtención de los títulos profesionales de abogado o procurador será requisito imprescindible para la colegiación en los correspondientes colegios profesionales”.

- **Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales,**

“Artículo 3. Colegiación³.

1. Quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda.

2. Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal. (...)

3. Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español. A estos efectos, cuando en una profesión sólo existan colegios profesionales en algunas Comunidades Autónomas, los profesionales se regirán por la legislación del lugar donde tengan establecido su domicilio profesional único o principal, lo que bastará para ejercer en todo el territorio español.

Los Colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación comunicación ni habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial.

En los supuestos de ejercicio profesional en territorio distinto al de colegiación, a los efectos de ejercer las competencias de ordenación y potestad disciplinaria que corresponden al Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional, en beneficio de los consumidores y usuarios, los Colegios deberán utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación administrativa entre autoridades competentes previstos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Las sanciones impuestas, en su caso, por el Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional surtirán efectos en todo el territorio español”.

³ Artículo 3 en la redacción dada 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 17/2009, de 23 de noviembre, de Libre Acceso a las actividades de servicios:**

“Artículo 4. Libertad de establecimiento.

1. *Los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley.*

2. *Cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional.*

3. *En el caso de regímenes de autorización previstos en la normativa comunitaria, lo dispuesto en este capítulo no se aplicará a aquellos aspectos expresamente recogidos en la misma”.*

“Artículo 7. Limitaciones temporales y territoriales.

1. *Con carácter general la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido. Sólo se podrá limitar la duración cuando:*

a) *La declaración responsable o la autorización se renueve automáticamente o sólo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos;*

b) *el número de autorizaciones disponibles sea limitado de acuerdo con el siguiente artículo o;*

c) *pueda justificarse la limitación de la duración de la autorización o de los efectos de la comunicación o la declaración responsable por la existencia de una razón imperiosa de interés general.*

A los efectos previstos en este apartado, no tiene la consideración de limitación temporal el plazo máximo que se pueda imponer al prestador para iniciar su actividad a contar desde el otorgamiento de la autorización o desde la realización de la comunicación o la declaración responsable.

2. *Lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a la posibilidad de las autoridades competentes de revocar la autorización, en especial cuando dejen de cumplirse las condiciones para la concesión de la autorización.*

(...)

3. *La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales”.*

“Artículo 3. Definiciones.

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

7. «Autorización»: *cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.*

8. «Requisito»: cualquier obligación, prohibición, condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad de servicios previstos en el ordenamiento jurídico o derivados de la jurisprudencia o de las prácticas administrativas o establecidos en las normas de los colegios profesionales.

12. «Autoridad competente»: cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades de servicios, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio, y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales.

- **Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía:**

“Artículo 11.

Para el ejercicio de la abogacía es obligatoria la colegiación en un Colegio de Abogados, salvo en los casos determinados expresamente por la Ley o por este Estatuto General. Bastará la incorporación a un solo Colegio, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio del Estado”.

- **Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado:**

“Artículo 1. Objeto.

1. Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. En particular, tiene por objeto garantizar la integridad del orden económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional garantizando su adecuada supervisión, de conformidad con los principios contenidos en el artículo 139 de la Constitución.

2. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

Artículo 3. Principio de no discriminación.

1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico”.

Artículo 16. Libre iniciativa económica.

El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

1. Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.

4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.

5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.

V. HECHOS

Teniendo en cuenta la información que obra en el expediente, procedente tanto del contenido de la propia denuncia y de los sucesivos escritos con información complementaria aportados por el denunciante, como de los requerimientos de información emitidos por la DGEEC en uso de sus facultades de investigación dirigidos al ICAM, los hechos investigados, contenidos en la propuesta de no incoación y de archivo de las actuaciones, son los siguientes:

(I) Colegiación de la denunciante en el ICAM

El 2 de octubre de 1990 la denunciante se colegió en el ICAM, aportando toda la documentación acreditativa exigible, desembolsando los gastos administrativos y la

cuota de incorporación, teniendo entonces en Madrid el domicilio personal y el despacho profesional (folio 6, 19 y 43).

En 2012 cambió su residencia a Vigo, hecho que la denunciante comunicó al ICAM (folio 19). La denunciante afirma que:

“Ninguna queja, requerimiento, información ni mención se ha efectuado por el ICAM durante estos años sobre irregularidad alguna cometida por mi parte, ni por el hecho de constar como única dirección personal y profesional la establecida en la localidad de Vigo, y en este sentido, las cuotas trimestrales de colegiación que se han ido emitiendo por el ICAM han sido abonadas puntualmente por esta letrada, figurando por tanto como abogada ejerciente en dicho Colegio desde el 02/10/1990” (folios 7 y 44).

(II) Requerimiento del ICAV de 20 de febrero de 2018

El 27 de febrero de 2018 la denunciante recibió un requerimiento del ICAV de 20 de febrero de 2018 con el siguiente contenido:

“Muy Sra. Mía:

En esta Secretaría consta que tiene Vd. Despacho abierto en Vigo, [la denunciante], perteneciente al partido judicial de Vigo, figurando incorporada en el Colegio de Abogados de Madrid como Letrada ejerciente, lo que supone una infracción del artículo 11 del EGAE (Estatuto General de la Abogacía Española) que obliga a incorporarse al Colegio donde se tenga el domicilio profesional único o principal. Por ello y con el fin de regularizar esta situación, le ruego que a la mayor brevedad se ponga en contacto con esta Secretaría” (folio 21).

(III) Respuesta del ICAM a la denunciante en relación con el escrito del ICAV

La denunciante, tras ponerse en contacto con el ICAM por vía telefónica para solicitar su parecer al respecto, de acuerdo con las instrucciones que le fueron dadas, remitió un correo electrónico el 2 de marzo de 2018 en el que solicitaba la valoración por los servicios jurídicos del ICAM del requerimiento que le había efectuado el ICAV, adjuntando este.

El 6 de marzo de 2018, el ICAM respondió a la denunciante lo siguiente:

“Estimada Sra.:

En contestación a su consulta, cúpleme informarle de lo siguiente:

El artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, en redacción dada 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 (comúnmente conocida como “Ley Ómnibus”), dispone en el primer inciso de su párrafo primero que “cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará su incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio nacional”.

Previsión recogida en el precepto transcrito que en relación con la abogacía aparece reiterada en el artículo 11 del Estatuto General de la Abogacía (Real Decreto 658/2001, de 22 de junio), que tras contemplar la colegiación obligatoria para el ejercicio de la abogacía, añade en su segundo inciso que “basta la incorporación a un solo Colegio, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio del Estado”.

Es de advertir que una cosa es la colegiación única y cosa bien distinta es en qué Colegio debe producirse la colegiación para que en virtud de la referida colegiación única pueda desempeñarse la profesión en todo el territorio nacional, y en el bien entendido que la colegiación única no impide o que un abogado pueda estar incorporado a varios Colegios de Abogados, siempre que lo esté en el Colegio de Abogados en cuyo ámbito territorial se encuentre su despacho profesional.

Por tanto, como quiera que Vd. tiene su despacho profesional en la localidad de Vigo (Pontevedra), debe estar incorporado al Colegio de Abogados de Vigo, sin perjuicio de que pueda estarlo también en el Colegio de Abogados de Madrid como colegiado ejerciente no residente, esto es, como colegiado con despacho profesional fuera del ámbito territorial del Colegio de Abogados de Madrid” (folio 22).

(IV) Correo electrónico de la denunciante de 8 de marzo de 2018 dirigido al ICAM

La denunciante aporta correo electrónico de fecha de 8 de marzo de 2018 en el que responde al correo del ICAM de 6 de marzo:

“Buenos días,

Agradecerle su rápida respuesta, si bien difiero por completo de su interpretación y en el sentido formulado por esta Letrada consideraba lo entendía también este Colegio de Abogados de Madrid, que conocedor de esta situación desde que se produjo el cambio en los datos colegiales y constando como así consta desde entonces como domicilio profesional únicamente el de Vigo y sin despacho en Madrid, aceptara el mismo y emitiera las cuotas como abogado ejerciente, sin comunicarme dicha obligatoriedad sobre la que ahora se pronuncia al conocer del requerimiento del Colegio de Vigo sobre el que yo misma les he informado ante la sorpresa y desconocimiento de la situación.

No obstante considero que esta obligatoriedad, pudiera contravenir la Ley de Defensa de la Competencia” (folio 8).

No consta en el expediente respuesta del ICAM a dicho correo. La denunciante señala que no obtuvo respuesta al mismo.

(V) Respuesta del ICAM al requerimiento de la DGEEC de 4 de junio de 2018

Mediante requerimiento de 4 de junio de 2018, la DGEEC requirió al ICAM información acerca de si el criterio contenido en el correo de 6 de marzo de 2018 había sido recogido

en alguna resolución, norma interna o acto de órganos unipersonales o colegiados del ICAM.

El Director de Servicios Jurídicos del ICAM respondió el 6 de junio de 2018:

“El hecho que motiva la información reservada reseñada lo es el simple y mero parecer que quien suscribe trasladó por correo electrónico de fecha 6 de marzo de 2018 a la denunciante, y a solicitud de ésta, sobre su colegiación atendiendo al lugar en que se encontraba su despacho profesional (Vigo-Pontevedra) y como consecuencia del requerimiento que a su vez la denunciante había recibido del Colegio de Abogados de Vigo.

Parecer o criterio –y basta con la sola lectura del referido correo electrónico—en el que me limitaba a recordar la previsión que sobre el particular recoge el artículo 3 de la Ley 2/1974, 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 (comúnmente conocida como “Ley Ómnibus”), y el artículo 11 del Estatuto General de la Abogacía (Real Decreto 658/2001, de 22 de junio).

Es de advertir por otra parte que el repetido parecer o criterio trasladado a [la denunciante] en modo alguno afectó a su situación jurídica preexistente en relación con el Colegio de Abogados de Madrid, toda vez que su pertenencia a éste como colegiada ejerciente no se ha visto afectada y, en consecuencia, tampoco se ha visto afectada al ejercicio por ella de la abogacía en todo el territorio nacional en virtud de esa colegiación única.

Sin que el tan repetido criterio o parecer plasmado en el correo electrónico antes reseñado haya sido recogido en resolución formal adoptada por el Colegio de Abogados de Madrid” (folios 39 y 40).

(VI) Informe de la CNMC de 30 de mayo de 2018, expediente UM/028/18

El 7 de mayo de 2018, la denunciante presentó una reclamación ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) contra dos requerimientos del ICAV de fechas 20 de febrero y 11 de abril de 2018. En aplicación del artículo 28.1 LGUM, la SECUM remitió solicitud de informe a la CNMC que, en su informe de 30 de mayo de 2018, expediente UM/028/18, concluyó:

“A juicio de esta Comisión:

1º.- La exigencia de que el Colegio de (primera) inscripción de un abogado coincida con el domicilio de su despacho único o principal se encuentra prevista en el artículo 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, así como en el artículo 11 del Estatuto General de la Abogacía aprobado mediante Real Decreto 658/2001, de 22 de junio.

2º.- La interpretación de los citados preceptos más adecuada al principio de libertad de empresa del artículo 38 CE (véanse SSTS de 30.01.2001 y 02.11.2001 -RC 4717/1995 y RC 3585/1996- y de 19.11.2002, RC 122/1998) sería considerar que dicha exigencia se refiere a la “primera inscripción o colegiación del Abogado en territorio nacional”, no

resultando necesarios sucesivos cambios de colegiación según las posteriores modificaciones de domicilio o residencia del profesional. Así lo ha señalado esta Comisión en las páginas 16 a 17 de su Informe IPN/CNMC/021/16.

3º.- En cambio, una interpretación restrictiva de dicha exigencia resultaría contraria a los principios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad y libre acceso y ejercicio de la actividad económica de los artículos 5, 16 y 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), en relación con lo previsto en los artículos 7.1 y 10 c) y 10 e) de la Ley 17/2009.

4º.- Todo lo anterior, sin perjuicio de que la conducta del Colegio reclamado pudiera constituir una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”.

Con fecha 18/05/2018 fue emitido por la **Comisión Galega da Competencia** informe de valoración en el procedimiento tramitado por la SECUM, con las siguientes conclusiones:

“ÚNICA: *La exigencia de “nueva” colegiación efectuada por el ICAV (respaldado por el ICAM) supone una interpretación incorrecta de la previsión contenida en el artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales, contraria a los artículos 5 y 16 LGUM, que por lo tanto debe ser rechazada, por contravenir no sólo el espíritu de la citada norma, redactada en el proceso de transposición de la Directiva de Servicios, pues su redacción procede de 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, por la que se transpone la misma, sino también de los ya referidos artículos 5 y 16 LGUM y del propio artículo 30 de la Constitución Española”.*

(VII) Expediente disciplinario del ICAV contra la denunciante

El 23 de octubre de 2018, el ICAV notificó a la denunciante apertura de expediente disciplinario, de conformidad con los artículos 6 y 8 del Reglamento de Procedimiento Disciplinario, aprobado por el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española el día 27 de febrero de 2009. El ICAV expone en el apartado “2.B) Calificación Jurídica”:

“La situación indicada, constituye una infracción del art. 3.3 de la Ley de Colegios Profesionales y del artículo 11 del Estatuto General de la Abogacía Española que, para el ejercicio de la abogacía, obligan a colegiarse en el colegio donde se tenga el domicilio profesional único o principal, lo que, conforme a lo establecido en el artículo 85 a), en relación con el artículo 31 a), ambos del EGAE, tendría la consideración de infracción grave”.

Señalando como “sanciones que pudieran corresponder:

“En virtud de lo indicado en el artículo 87.2 del EGA podría corresponderle una sanción de suspensión del ejercicio de la abogacía por un plazo no superior a tres meses”.

El 4 de febrero de 2019, el ICAV le trasladó a la denunciante la propuesta de resolución del expediente contra ella abierto en el que se concluye que:

“El incumplimiento de las normas estatutarias, como es la obligación de colegiación en el lugar donde se encuentre el establecimiento único o principal del abogado, es encuadrable en el artículo 80.1 en relación con el art. 11 del Estatuto General de la Abogacía Española.

Dicho incumplimiento puede calificarse como grave (ex artículo 85.a) o leve (ex artículo 86.b), atendiendo precisamente a la gravedad del incumplimiento.

*Es precisamente en este supuesto, donde la instructora considera que **la infracción debe ser calificada como grave** ya que a pesar de haber sido informada por el Colegio de Abogados y requerida en diversas ocasiones a fin de que regularizara su situación colegial ha hecho caso omiso, reiterando su conducta contraria al Estatuto General de la Abogacía Española.*

*En consecuencia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 87.2 del Estatuto General de la Abogacía Española y en atención a las circunstancias del caso se propone sancionar a [CONFIDENCIAL] con **SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA POR PLAZO DE UN MES**” (folio 83).*

(VIII) Resolución sancionadora del ICAV de 5 de marzo de 2019

Mediante resolución de 5 de marzo de 2019, notificada a la denunciante el día 22 de abril siguiente, la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Vigo resolvió el expediente disciplinario abierto en octubre de 2018, declarando la comisión por la denunciante de una infracción deontológica tipificada en el artículo 80.1, en relación con los artículos 31 a) y 11, del Estatuto General de la Abogacía Española.

Por dicha infracción, consistente en el incumplimiento de la denunciante de su deber de colegiación en el colegio donde se tenga el domicilio profesional único o principal, la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Vigo impuso a la denunciante una sanción de suspensión del ejercicio de la abogacía por el plazo de un mes. Contra dicha resolución cabe recurso de alzada en el plazo de un mes ante el Consello da Avogacía Galega y contra la resolución de este último, recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses.

VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- COMPETENCIA PARA RESOLVER

A partir del 1 de enero de 2012, el ejercicio de las competencias en materia de defensa de la competencia en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid fue asumido por la Consejería competente en materia de comercio interior.

Desde el 27 de octubre de 2017, momento en el que entró en vigor el *Decreto 126/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 193/2015, de 4 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de*

Economía, Empleo y Hacienda, la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad (DGEEC) asumió las funciones ejecutivas en materia de defensa de la Competencia.

Por tanto, en función de lo dispuesto anteriormente y de lo recogido en los artículos 20.2 y 5 de la Ley 3/2013 y la disposición transitoria única de la Ley 1/2002, las funciones de instrucción en materia de defensa de la competencia en el presente expediente corresponden a la citada DGEEC, residiendo las competencias de resolución en este Consejo de la CNMC. Asimismo, de acuerdo con el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, *“(l)a Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”*.

En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

SEGUNDO.- OBJETO DE LA RESOLUCIÓN Y PROPUESTA DE LA DGEEC

La Sala de Competencia en este expediente debe resolver, sobre la base de la instrucción realizada por la DGEEC, que se recoge en el informe y propuesta de resolución, si procede, tal y como propone dicha Dirección General, la no incoación y archivo de las actuaciones del presente expediente.

Por lo que respecta a la normativa nacional aplicable, la conducta imputada al ICAM se ha desarrollado bajo la actual LDC.

En la propuesta de resolución remitida por la DGEEC a esta Sala, se propone la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada el 16 de marzo de 2018 contra el ICAM.

En la fundamentación jurídica, el instructor, tras efectuar un detallado análisis en relación con la normativa aplicable al caso (normativa sobre Colegios Profesionales y Defensa de la Competencia; normativa comunitaria y estatal relacionada con el ejercicio de la profesión de abogado; normativa reguladora en materia de servicios y de garantía de unidad de mercado) y de resoluciones de la CNC y de la CNMC, concluye que el correo electrónico del Director de Servicios Jurídicos de 6 de marzo de 2018 (folios 39 y 40): (i) no tiene aptitud suficiente para ser constitutivo de decisión o recomendación colectiva; (ii) no se apoya en una actuación conjunta en el seno del ICAM de varios órganos o personas físicas titulares de los mismos; (iii) no se trata de una adopción formal de criterio general o instrucción formal por un órgano que diese lugar a un criterio interpretativo del ICAM; y (iv) no puede ser considerado un acto de difusión pública con entidad suficiente para ser constitutivo de restricción de la competencia. Por tanto, en la medida en que considera que el contenido del correo electrónico era una contestación respecto del comportamiento realizado por otro Colegio de Abogados distinto del ICAM y no en relación con un comportamiento previo del propio ICAM, propone la no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones, de acuerdo con los artículos 49.3 de la LDC y 27.1 del RDC.

TERCERO.- VALORACIÓN DE LA SALA

1. Sobre la colegiación única y la Ley 17/2009

Como se ha expuesto anteriormente, esta Comisión en su informe de 30 de mayo de 2018 (expediente UM/028/18) emitido en aplicación del artículo 28.1 LGUM, analizó la problemática existente en los hechos comunicados por la abogada denunciante alcanzado las conclusiones señaladas en el apartado de Hechos.

En dicho informe de mayo de 2018 esta Comisión consideró que el artículo 10 c) de la Ley 17/2009 prohíbe limitar la libertad de los operadores para elegir entre “establecimiento principal o secundario” de actividad (en este caso, Madrid o Vigo) y también prohíbe la imposición de disponer de un “establecimiento principal” en un determinado territorio. Señaló asimismo que, en su Informe IPN/CNMC/021/16 la CNMC ya se había pronunciado a favor de una interpretación amplia y procompetitiva del art. 3.3 de la LCP.

A continuación, el informe de 30 de mayo de 2018, en relación con la actuación del Colegio de Abogados de Vigo, señaló que dicho Colegio no justificaba la interpretación restrictiva del artículo 3.3 de la LCP y del artículo 11 del EGA en ninguna razón imperiosa de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, añadiendo a continuación que, en caso de que pudiera concurrir dicha razón de interés general, la interpretación restrictiva de dichos preceptos resultaría desproporcionada a la vista de lo previsto en el artículo 7.1 de la Ley 17/2009, donde se prevé que el acceso a una actividad de servicios como consecuencia de una actuación (en este caso, la colegiación) tiene, por lo general, naturaleza indefinida.

Por último, el mencionado informe indicaba también que, en el supuesto analizado, la exigencia de colegiación asociada a la tenencia de un establecimiento o domicilio social sito en Vigo podría considerarse una restricción prohibida por el artículo 18 LGUM. Todo ello, sin perjuicio de que la conducta del Colegio reclamado pudiera constituir una infracción del artículo 1 de la LDC.

En la presente resolución corresponde a esta Sala resolver sobre la posible existencia de infracción de la LDC en los hechos denunciados, pero exclusivamente en los relativos a la actuación del ICAM, dado que la evaluación de la posible existencia de tal infracción en la conducta del ICAV corresponde a los órganos de Defensa de la Competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, conforme se señaló por la DC el 7 de mayo de 2018 en el marco del trámite de asignación de competencias.

2. Sobre la existencia de una infracción de la LDC

Conforme a la denuncia, la abogada afectada entiende que la respuesta ofrecida por el ICAM, mediante correo electrónico de su Director de Servicios Jurídicos de 6 de marzo de 2018, en relación a su consulta de 2 de marzo respecto al primer escrito del ICAV, podría constituir una infracción de la LDC. En dicho correo electrónico de 6 de marzo el Director de Servicios Jurídicos del ICAM señalaba la obligación de la denunciante de

incorporarse al Colegio de Abogados de Vigo, al tener su despacho profesional domiciliado en dicho municipio, sin perjuicio de que pueda mantener su colegiación en el ICAM, como colegiado ejerciente no residente, esto es, como colegiado con despacho profesional fuera del ámbito territorial del Colegio de Abogados de Madrid (folio 22).

Tal y como ha manifestado el propio ICAM, dicho correo electrónico no puede estimarse como un criterio o instrucción general adoptado por el ICAM y difundido públicamente, por lo que no se aprecia la existencia de indicios de infracción de la LDC en la actuación del ICAM, sin perjuicio de la valoración de la actuación de los órganos del ICAV cuya evaluación corresponde a los órganos de Defensa de la Competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, en virtud de lo previsto en la Ley 1/2002.

En su virtud, visto los artículos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

HA RESUELTO

ÚNICO.- No incoar procedimiento sancionador y acordar el archivo de las actuaciones seguidas por la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Comunidad Autónoma de Madrid como consecuencia de la denuncia presentada contra el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid por la repuesta emitida mediante correo electrónico de 6 de marzo de 2018 por su Director de Servicios Jurídicos en relación a una consulta sobre colegiación única, por considerar que no existen indicios de infracción de la LDC.

Comuníquese esta resolución a la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Comunidad de Madrid y notifíquese a la interesada haciéndole saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.