

## **RESOLUCIÓN (Expte. S/0491/13 COLEGIO ABOGADOS DE GUADALAJARA)**

### **SALA DE COMPETENCIA**

#### **PRESIDENTE**

D. José María Marín Quemada

#### **CONSEJEROS**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D. Fernando Torremocha y García-Sáenz

D. Benigno Valdés Díaz

D<sup>a</sup>. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

#### **SECRETARIO**

D. Tomás Suárez-Inclán González

En Madrid, a 01 de septiembre de 2015

La Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha dictado la presente *Resolución* en el Expediente **S/0491/13 COLEGIO DE ABOGADOS DE GUADALAJARA**, incoado por la Dirección de Investigación (DI) de la hoy extinta CNC contra el ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE GUADALAJARA y el CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA, por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por el artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, y la Ley 15/2007, de 3 julio, de Defensa de la Competencia.

Ha sido designado Consejero responsable D. Benigno Valdés Díaz.

### **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 22 de marzo de 2013 tuvieron entrada en la hoy extinta Comisión Nacional de la Competencia sendos escritos de D. Narciso Sánchez-Lafuente Luque y D<sup>a</sup>. Agustina Rodríguez Conejo (Folios 2-3) en los que se formula denuncia contra el Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara por supuestas conductas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Las denuncias decían que el Colegio de Abogados de Guadalajara había procedido a suspender cautelarmente a los denunciados de su inclusión en los listados del Colegio al comprobar que estaban simultáneamente inscritos en el turno de oficio del Colegio de Abogados de Alcalá de Henares (Folios 2-3).

**SEGUNDO.-** Con objeto de conocer los requisitos para el acceso al turno de oficio, la permanencia en él y la relación habida con los denunciantes, el 21 de mayo de 2013 la DI acordó solicitar al Colegio de Guadalajara información acerca de estos asuntos (Folios 4-7). El 17 de junio de 2013 Se recibió la respuesta a dicho requerimiento (Folios 22-56).

**TERCERO.-** Con fecha 20 de septiembre de 2013 se solicitó información al Consejo de la Abogacía de Castilla-La Mancha (Folios 57-59) y al Consejo General de la Abogacía Española (CGAE) (Folios 62-64 relativa a si habían elaborado alguna directriz en relación con la organización y el funcionamiento de los servicios de asistencia letrada de oficio y si existía colaboración a este respecto con los Colegios de Abogados en su ámbito territorial. Las respuestas tuvieron entrada el 30 de septiembre (Folios 67-68) y 2 de octubre de 2013 (Folios 69-76), respectivamente.

**CUARTO.-** Sobre la base de la información reunida, el 25 de febrero de 2014, sobre la base de la información reservada, la actual Dirección de Competencia (DC) acordó la incoación de un expediente sancionador contra el Il. Colegio de Abogados de Guadalajara por entender que existían indicios de prácticas restrictivas de la competencia consistentes en el establecimiento de requisitos a los abogados para participar en la prestación de servicios de asistencia jurídica gratuita en la provincia de Guadalajara que podrían excluir injustificadamente de esa actividad a aquéllos que no los cumplan. El acuerdo fue notificado al Colegio (Folios 94-99) y a los denunciantes (Folios 90-93 y 100-103) el día siguiente.

**QUINTO.-** Con fecha 5 de marzo de 2014 la DC acordó solicitar información al CGAE (Folio 104) en relación a la Comisión Ordinaria de Asistencia Jurídica Gratuita y su Plenario, y a la adaptación de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa los Servicios en el Mercado Interior (en adelante, *Directiva de Servicios*) sobre práctica de la asistencia jurídica gratuita. Así mismo, se solicitó información al Colegio (Folio 108-109) en relación con la tramitación de su *Reglamento del turno de oficio*, asistencia al detenido o preso y derecho a la justicia gratuita; a los criterios para poder ser incluido en el turno de oficio; al lugar de residencia y despacho profesional de los colegiados y abogados de oficio; así como información relativa a la Comisión Ordinaria de Asistencia Jurídica Gratuita y al Plenario de la Comisión Ordinaria de Asistencia Jurídica Gratuita. La notificación de esos acuerdos se realizó el mismo día (Folios 105-107 y 110-113), recibiendo las respuestas el 21 de marzo (Folios 127-326) y el 25 de marzo de 2014 (Folios 327-354), respectivamente.

**SEXTO.-** Con fecha 16 de julio de 2014 la DC acordó solicitar nueva información al CGAE (Folios 355-358) y al Colegio (Folios 359-362). Al CGAE se le requirió que aportara copia de la consulta realizada al Ministerio de Justicia acerca de la validez de la Orden del Ministerio de Justicia del 3 de junio de 1997 y de su respuesta; también le fueron requeridos algunos documentos citados en las Actas aportadas tras un requerimiento de información anterior. Al Colegio se le requirió que aportara la misma consulta realizada al Ministerio de Justicia, las normas orientadoras de honorarios previstas en su normativa interna y su código deontológico. También se

le preguntó acerca del proceso de revisión de sus Estatutos. Las respuestas fueron recibidas el 1 de agosto de 2014 (Folios 498-516 y 375-497).

**SEPTIMO.-** Con fecha 24 de septiembre de 2014 la DC acordó ampliar la incoación al CGAE (Folios 518-519) al considerar que existían indicios racionales de la comisión de conductas prohibidas por el Art. 1 de la LDC consistentes en la recomendación a los Colegios de Abogados de establecer requisitos para participar en la prestación de servicios asociados a la asistencia jurídica gratuita que podrían excluir injustificadamente de esa actividad a los abogados que no los cumplan. El acuerdo fue notificado al CGAE (Folios 532-535), al Colegio (Folios 520-523) y a los denunciantes (folios 90-93 y 100-103) el día siguiente.

**OCTAVO.-** Con fecha 4 de noviembre de 2014 la Dirección de Competencia acordó incorporar al *Expediente* (Folio 571) las cartas que la extinta Dirección de Investigación de la extinta CNC envió al CGAE (Folios 572-575) y al Consejo de la Abogacía de Castilla-La Mancha (Folios (576-587) en las que se les requería la revisión de la normativa colegial a la luz de la Ley 2/1974, de 13 febrero, de Colegios Profesionales y la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, así como la respuesta de este último organismo (Folios 588-591).

**NOVENO.-** Con fecha 1 de diciembre de 2014 la Dirección de Competencia formuló el *Pliego de Concreción de Hechos* (Folios 592 a 609) que fue debidamente notificado a las partes.

**DÉCIMO.-** Los días 30 de diciembre de 2014 y 7 de enero de 2015 tuvieron entrada en la Dirección de Competencia las Alegaciones del CGAE (Folios 660-693) y del Colegio (Folios 694-739), respectivamente, al *Pliego de Concreción de Hechos*.

**UNDÉCIMO.-** El 18 de febrero de 2015 el órgano instructor procedió al cierre de la fase de instrucción (Folio 741) y lo notificó el mismo día (Folios 742 a 745). Pero advertida la no constancia en el Expediente de la notificación del *Pliego de Concreción de Hechos* a D. Narciso Sánchez-Lafuente Luque y a D<sup>a</sup>. Agustina Rodríguez Conejo, la Dirección de Competencia acordó, el 26 de febrero de 2015 (Folio 750), reanudar la instrucción a fin de realizar dicha notificación. El acuerdo fue comunicado a los interesados el día siguiente (Folios 751-759).

**DUODÉCIMO.-** Con fecha 2 de marzo de 2015 tuvieron entrada en la Dirección de Competencia sendos escritos de D. Narciso Sánchez-Lafuente Luque y D<sup>a</sup>. Agustina Rodríguez Conejo (Folios 805-806) en los que manifiestan no tener alegación alguna al *Pliego de Concreción de Hechos*.

**DECIMOTERCERO.-** El día 2 de marzo de 2015 el órgano instructor procedió al cierre de la instrucción (Folio 807) notificándolo a los interesados el mismo día (Folios 808-815)

**DECIMOCUARTO.-** Con fecha 3 de marzo de 2015, la DC completó su *Propuesta de Resolución* del procedimiento, conteniendo una propuesta de sanción por infracción del artículo 1 de la Ley 16/1989, y la Ley 15/2007 (Folios 816 a 855). La

*Propuesta* fue notificada a las partes (acuse de recibo: día 3 de marzo de 2015, D<sup>a</sup> Agustina Rodríguez y D. Narciso Sánchez, Folios 902.1.2 y 905.1.2, respectivamente; día 4 de marzo de 2015, Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara y Consejo General de la Abogacía Española, Folios 899.1.2 y 896.1.1, respectivamente) otorgándoles el tiempo legalmente establecido para presentación de Alegaciones.

**DECIMOQUINTO.-** Dentro del plazo estipulado tuvieron entrada escritos de Alegaciones a la *Propuesta de Resolución* por parte de D. Narciso Sánchez-Lafuente Luque, D<sup>a</sup>. Agustina Rodríguez Conejo, Consejo General de la Abogacía Española y Colegio de Abogados de Guadalajara (Folios 910 y 911; 931 a 978; 1021-1092).

**DECIMOSEXTO.-** El 24 de marzo de 2015, en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 50.5 de la LDC y Art. 34.2 del RDC, el Director de Competencia elevó el *Informe Propuesta* a esta SALA de COMPETENCIA de la CNMC (Folios 979 a 1019).

## HECHOS ACREDITADOS

**PRIMERO.-** Son *parte* en este *Expediente*: como **denunciantes**, D. Narciso Sánchez-Lafuente Luque y D<sup>a</sup>. Agustina Rodríguez Conejo, abogados colegiados en el Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara, ambos con domicilio y despacho profesional en esa provincia; y como **denunciados**, el Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara y el Consejo General de la Abogacía Española.

De acuerdo al Art. 1 de sus *Estatutos* (Folios 338-352), «*[el] Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara es una Corporación de Derecho Público, amparada por la Ley y reconocida por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Su ámbito territorial es el de la provincia de Guadalajara y se rige por lo dispuesto en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, por la Ley 10/1999, de 26 de mayo, de Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha, por el Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por los Estatutos del Consejo de la Abogacía de Castilla-La Mancha, por los presentes Estatutos, por su Reglamento de Régimen Interior y por los acuerdos aprobados por los diferentes órganos corporativos en el ámbito de sus respectivas competencias, y por las disposiciones estatales y autonómicas que le sean de aplicación*».

En cuanto al CGAE, de acuerdo a sus *Estatutos*, aprobados por el Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, es el órgano representativo, coordinador y ejecutivo superior de los Ilustres Colegios de Abogados de España. El CGAE tiene, entre otras funciones, el ordenar el ejercicio profesional de los abogados; establecer la necesaria coordinación entre los Consejos de Colegios de Abogados de las diferentes Comunidades Autónomas, así como entre los distintos Colegios; y adoptar las medidas necesarias para que los Colegios cumplan las resoluciones del propio

Consejo General, dictadas en materia de su competencia. Sus órganos de gobierno son el Pleno, la Comisión Permanente y el Presidente. Adicionalmente, su *Reglamento de Régimen Interior* (Folios 131-151) prevé la existencia de comisiones ordinarias, que desempeñarán las funciones que les delegue el Pleno. Una de estas comisiones es la de Asistencia Jurídica Gratuita. Existe un Plenario de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita compuesto por los miembros de la Comisión, así como los representantes de los Consejos Autonómicos de los Colegios de Abogados y los representantes de los Colegios que no tienen constituido Consejo Autonómico.

**SEGUNDO.-** El CGAE ha manifestado que no ha elaborado ninguna directriz general sobre la organización o funcionamiento de los servicios de asistencia letrada de oficio (Folio 69); *en cambio, sí que ha elaborado unas normas referidas al régimen de guardia para la asistencia letrada al detenido y la determinación de su devengo* (Folios 71-76), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 28 del Reglamento de asistencia jurídica gratuita, y que fueron aprobadas por la Comisión Permanente en su sesión de fecha 9 de diciembre de 2003, a propuesta de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita. Del mismo modo, el CGAE ha realizado protocolos de actuación dirigidos a los abogados adscritos al turno de oficio en las distintas especialidades de los servicios de asistencia jurídica gratuita (penitenciario, violencia de género, extranjería).

Por lo que se refiere al Colegio de Abogados Guadalajara, la Junta General Extraordinaria, en el ejercicio de sus competencias y sin someter el borrador a ningún informe de otra institución (Folios 327-328) aprobó en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 1998, el *Reglamento del turno de oficio, asistencia al detenido o preso y derecho a la justicia gratuita* (Folio 33-54) (en lo sucesivo, el Reglamento).

Su Art. 2.1 establece los requisitos que deberán cumplir los abogados para acceder al turno de oficio. Son los siguientes:

- a) *Ser abogado ejerciente*
- b) *Estar incorporado al Colegio*
- c) *Tener despacho profesional abierto en el ámbito territorial del Colegio*
- d) *Residir en la provincia de Guadalajara*
- e) *Tener cumplidas todas las obligaciones estatutarias*
- f) *Llevar tres o más años de ejercicio efectivo*
- g) *Estar en posesión del diploma (o título equivalente) que acredite la superación de los cursos de la Escuela de Práctica Jurídica del Colegio de Abogados de Guadalajara o de cualquier otra dependiente de un Colegio de Abogados, o de otro equivalente, que se estime suficiente a juicio de la Junta de Gobierno.*

Por su parte, en el Apartado 2 del mismo Artículo se menciona que:

*«Excepcionalmente, podrá la Junta de Gobierno dispensar la exigencia de los requisitos de acceso al Turno de Oficio, salvo el de tener cumplidas todas las obligaciones estatutarias, si concurrieren en el solicitante especiales circunstancias*

*que acrediten su capacidad para la correcta prestación del servicio. Dicha dispensa deberá ser en todo caso motivada».*

En relación al Turno Penal Especial, el Apartado 3 del citado Artículo señala que el abogado deberá acreditar *una antigüedad mínima de cinco años* en el ejercicio de la profesión; y por lo que se refiere a la permanencia en el turno de oficio, el Art. 2.5 establece que:

*«[...] la permanencia en el Turno estará condicionada al desarrollo de la labor profesional encomendada, atendiendo la necesaria relación con el cliente con la debida diligencia y realizando las actuaciones precisas en su patrocinio dentro de los términos y plazos legales, o lo antes posible, de no existir éstos».*

Por último, el Art. 44 establece lo siguiente con relación al tiempo máximo para personarse y atender el servicio:

*«Desde el momento de recibirse la llamada por el Letrado o por la persona que atienda el o los teléfonos facilitados para el aviso, el Abogado cuenta con el plazo máximo de ocho horas para acudir al centro de detención o al Juzgado para prestar la asistencia. No obstante lo anterior, la asistencia se prestará, como prevé la Ley, a la mayor brevedad en beneficio del detenido y de la más pronta determinación de su situación personal en la causa» (Subrayado añadido).*

El Colegio ha declarado que el requisito relativo al cumplimiento de las obligaciones estatutarias (requisito [e] citado anteriormente) se refiere a las obligaciones establecidas en el Estatuto General de la Abogacía Española y en los Estatutos del propio Colegio.

En relación al requisito de formación (requisito [g] anterior), el Colegio afirma que considera válidos todos los cursos, títulos o diplomas que estén relacionados con las diferentes materias del turno de oficio y hayan sido realizados en España (Folio 329).

El Colegio afirma (Folio 328) que los requisitos de acceso se corresponden con lo estipulado en la Orden del Ministerio de Justicia de 3 de junio de 1997. También que todos los abogados incluidos en el turno de oficio están colegiados en Guadalajara y cuentan con domicilio y despacho profesional en el ámbito territorial del Colegio (Folio 330), y que la previsión contemplada en el Art. 2.2 del *Reglamento* ha sido empleada de manera excepcional para dispensar del cumplimiento del requisito de posesión del diploma del curso de Escuela de Práctica Jurídica, o cursos equivalentes, cuando lo ha solicitado el abogado interesado y éste ha acreditado tener experiencia en la materia concreta cuyo acceso solicita (Folio 330).

**TERCERO.-** El 17 de junio de 2011 la extinta Dirección de Investigación remitió una carta al CGAE (Folios 572-575) en la que se solicitaba que revisara sus *Estatutos* y demás normas reguladoras de la profesión a la vista de la nueva redacción de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y la LDC. En un anexo a la

carta se incluyen las conductas prohibidas por la LDC más frecuentes entre los colegios profesionales, destacando la compartimentación del mercado mediante actuaciones directas o indirectas no justificadas o discriminatorias, cuya única finalidad es impedir que los profesionales puedan actuar en todo el territorio nacional, evitando así los beneficios de la colegiación única.

El 13 de febrero de 2013 la extinta Dirección de Investigación remitió al Consejo de la Abogacía de Castilla-La Mancha una carta similar a la mencionada en el párrafo anterior (Folios 576-587) en la que requería la revisión de la normativa colegial, la actualización de la página Web de la Corporación y la comunicación a sus colegiados de los cambios producidos en relación a las cuestiones planteadas en la carta. Se adjuntaba a la carta un Anexo similar al enviado con la carta antes citada de 17 de junio de 2011.

El Consejo de la Abogacía de Castilla-La Mancha respondió el 14 de marzo de 2013 (Folios 588-591), afirmando que los Colegios de abogados castellano-manchegos habían conocido, a través de su representación en el Consejo, todas las circunstancias y las modificaciones de la normativa colegial.

**CUARTO.-** Consta en el expediente el Acta de la reunión de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita del día 9 de julio de 2013 en la que se alude al informe elaborado por el CGAE en relación la redacción existente en ese momento del anteproyecto de Ley de Asistencia Gratuita. El CGAE propone en su informe enmendar el artículo referido a la formación y especialización (Folios 249-251) e incluir en él la exigencia de residir y contar con despacho profesional abierto en el ámbito territorial del Colegio donde se quiera prestar servicios de asistencia jurídica gratuita, de modo que un abogado únicamente pueda prestar servicios de asistencia jurídica gratuita en un Colegio.

Según el CGAE este requisito es necesario para poder asegurar un nivel de calidad que garantice el derecho constitucional a la defensa. El motivo esgrimido es de carácter económico, ya que el baremo de justicia gratuita no incluye el desplazamiento del abogado, cuyo gasto debería ser abonado por él, por lo que es deseable que éste se realice al menor coste. El CGAE considera que esto se consigue cuando los abogados del turno de oficio pertenecen al Colegio en cuyo territorio se encuentra el órgano jurisdiccional que va a tener conocimiento del caso. Así mismo, el CGAE entiende que este requisito también es necesario dada la responsabilidad patrimonial de los Colegios en el funcionamiento del turno de oficio, ya que un Colegio no se puede hacer responsable de la actuación de un abogado que pertenece a otro Colegio.

Está igualmente acreditado que durante la reunión de la Comisión de Asistencia Gratuita celebrada el 10 de octubre de 2013 el Presidente de la Comisión anunció que había recibido un nuevo borrador de proyecto de Ley de Asistencia Gratuita en el que se había aceptado la propuesta del CGAE y se había añadido la necesidad de contar con domicilio y despacho profesional en el ámbito del Colegio para poder prestar servicios de asistencia jurídica gratuita. El Presidente afirmó en la

reunión que el hecho de incluir en la Ley el requisito establecido en la Orden de 1997 era fundamental para la organización del servicio y para evitar erróneas interpretaciones por parte de la extinta CNC (Folios 255-256).

**QUINTO.-** El Pleno del CGAE tuvo conocimiento de lo expuesto en el epígrafe anterior. En el Acta de su reunión del 21 de noviembre de 2013 también se menciona que tres Colegios (los de Valencia, Madrid y Alcalá de Henares) habían suprimido la exigencia de tener la residencia en el ámbito territorial del Colegio. El Presidente del CGAE afirmó que eso era muy grave y pidió *unidad de acción*, señalando que en caso de ser necesario, podría celebrarse un Pleno extraordinario (Folio 516).

**SEXTO.-** El 28 de noviembre de 2013 el Presidente del CGAE remitió escrito de contestación a un requerimiento de información formulado por el Defensor del Pueblo (Folios 503-509). La consulta versaba sobre los requisitos de domicilio y despacho profesional de los abogados que desean prestar servicios de asistencia jurídica gratuita. El CGAE afirmó que cabe distinguir entre la prestación de servicios profesionales por parte de un abogado en un mercado libre y la realización de tareas asociadas a la asistencia jurídica gratuita. En opinión del CGAE este último servicio está organizado en circunscripciones territoriales ya que debe haber una inmediatez en la atención de los detenidos, imputados y procesados.

Sobre esa base el CGAE entiende que el principio de colegiación única establecido en el Art. 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, ha de entenderse referido al servicio de aquellos abogados que actúan libremente en el mercado y *no de aquellos inscritos en el turno de oficio*, ya que este servicio se presta de acuerdo a circunscripciones territoriales. De este modo, concluye que la regulación del Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara cumple con la normativa vigente (no así la de los Colegios de Madrid y Alcalá, por no requerir que el domicilio del abogado se encuentre en su ámbito territorial).

Finaliza el CGAE señalando que: *«El Consejo General de la Abogacía ostenta a tenor del artículo 68 del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, la función de "h) Resolver las dudas que puedan producirse en la aplicación de las normas estatutarias y reglamentarias". En tal sentido, el Consejo General ha mantenido una interpretación uniforme y constante del bloque normativo en la materia, que implica la exigencia de la residencia en la demarcación colegial correspondiente, como resulta de la vigente Orden de 1997; se entiende por ello que los Colegios de Abogados de Alcalá de Henares y Madrid deberían proceder a la modificación de sus normas y estatutos para acomodarlos a las peculiaridades del servicio público, incorporando el requisito de residencia en la demarcación o circunscripción de la que se trate».*

**SÉPTIMO.-** Durante el Plenario de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita celebrada el día 12 de diciembre de 2013, su Presidente expuso (Folio 319) que la interpretación realizada de la Orden de 1997 no era la misma en todo el territorio nacional, ya que algunos Colegios exigían tener residencia y despacho profesional



en la circunscripción del Colegio y otros únicamente despacho abierto en ella, lo que haría posible un mismo abogado pudiera estar inscrito en turnos de oficio de distintos Colegios. Como reacción a ello, puede leerse en el Acta se lo siguiente:

*«[...] parece necesario recordar a todos los Colegios la necesidad de que se cumpla con rigor la OM de 3 de junio de 1.997, máxime cuando en el último Anteproyecto de Justicia Gratuita de 15 de julio de 2013 se consiguió incorporar un párrafo segundo al art. 25 que recoge la propuesta formulada en su día por el CGAE de que para el ejercicio del servicio de turno de oficio sea necesario, como requisito indispensable, tener la residencia y el despacho abierto en el ámbito del Colegio respectivo. Al respecto, hay un acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española que ampara este criterio que los Colegios de Abogados deben de cumplir».*

**OCTAVO.-** Según lo recogido en el Acta de la reunión de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita del CGAE celebrada el día 6 de marzo de 2014 (Folios 260-265), el proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de febrero de 2014 modificó la exigencia de domicilio y despacho profesional en el ámbito territorial del Colegio. Dada la polémica suscitada, la Comisión acordó que a efectos de interpretación la Orden de 1997, el concepto *«tener residencia habitual»* quiere decir *«tener despacho profesional principal»* (Folio 262).

**NOVENO.-** El artículo 24 de la Constitución Española reconoce el derecho a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales y a la defensa y asistencia de letrado. El artículo 119 afirma que la justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley y en todo caso respecto a quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar. Este último precepto se ve reflejado en el artículo 20 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. El desarrollo legislativo de esta previsión lo constituyen las siguientes normas:

- a) Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita,
- b) Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, aprobado por el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, y
- c) Orden del Ministerio de Justicia de 3 de junio de 1997, por la que se establecen los requisitos generales mínimos de formación y especialización para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita.

El Consejo de la Abogacía de Castilla- La Mancha no ha aprobado directrices generales sobre organización y funcionamiento de servicios de asistencia letrada de oficio, toda vez que al no estar transferidas las competencias de Justicia es el Ministerio de Justicia, mediante Convenio firmado con el Consejo General de la Abogacía, quien marca las directrices generales a seguir en materia de turno de oficio.

La actividad de asistencia jurídica gratuita se ha visto afectada por la *Directiva de Servicios*, cuya transposición al ordenamiento interno español se ha llevado a cabo a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como *Ley Paraguas*), y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como *Ley Ómnibus*).

La Directiva de Servicios se asienta en el principio básico de libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio, de forma que se eliminen por las autoridades competentes todos los regímenes de autorización, con la excepción de aquellos que cumplan la triple condición establecida en el artículo 5 de la Ley Paraguas: no ser discriminatorios, ser necesarios y proporcionados.

En relación con el establecimiento de restricciones territoriales al ejercicio de una actividad de prestación de servicios, resulta asimismo conveniente mencionar el Artículo 11.1.a de la Ley Paraguas, indicativo de que la normativa que regule el acceso o ejercicio de una actividad de servicios no puede supeditarse a restricciones de carácter territorial. La excepción a este principio se admite mediante Ley, en situaciones en las que exista una razón imperiosa de interés general, siempre que no sea discriminatorio ni proporcionado.

Por el ámbito del expediente cabe el principio de colegiación única establecido por el nuevo régimen jurídico aplicable a los Colegios Profesionales. Dicho principio es reconocido en el primer párrafo del vigente Artículo 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, tras la modificación operada por la Ley Ómnibus. Establece lo siguiente: «*Cuando la 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 registrarán por la legislación del lugar donde tengan establecido su domicilio profesional único o principal, lo que bastará para ejercer en todo el territorio español*».

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.- *Habilitación competencial.*** Según la disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia «*las referencias que la legislación vigente contiene a la Comisión Nacional de la Competencia [...] se entenderán realizadas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [...] y «Las referencias que la Ley 15/2007, de 3 de julio, contiene a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de*

*Competencia se entenderán realizadas a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia».*

De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley 3/2013, a la CNMC compete «*aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia*». El Artículo 20.2 de la misma ley atribuye al Consejo la función de «*resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio*»; y según el Artículo 14.1.a del Estatuto orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, «*la Sala de la Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio*».

En consecuencia, corresponde resolver el presente procedimiento a la Sala de Competencia de la CNMC.

**SEGUNDO.** Tanto el Artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, como el Artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, prohíben «*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*». En particular, el apartado [c] de ambos artículos hace hincapié en el «*reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento*».

**TERCERO.-** Sobre esa base, esta SALA de COMPETENCIA de la CNMC considera que el Art. 2.1 del *Reglamento del turno de oficio, asistencia al detenido o preso y derecho a la justicia gratuita* del Il. Colegio de Abogados de Guadalajara, en su actual redacción (*vid. Hecho Acreditado SEGUNDO*), es contrario a la vigente legislación en materia de Defensa de la Competencia.

(1) En primer lugar, la exigencia de estar incorporado al Colegio de Abogados de Guadalajara para ejercer la prestación de servicios de asistencia jurídica gratuita en su demarcación territorial supone una restricción de la competencia contraria al principio de colegiación única previsto en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, toda vez que *compartimenta geográficamente el mercado y limita la oferta de abogados a aquellos colegiados en Guadalajara*.

(2) Lo mismo cabe decir respecto de los requisitos de residencia y despacho profesional en la provincia de Guadalajara, pues ambos constituyen una clara compartimentación territorial que limita la competencia, favoreciendo a los abogados radicados en el territorio de la demarcación colegial en detrimento de los que no lo están, sin que dicha restricción pueda entenderse exenta en virtud de la Orden del Ministerio de Justicia de 1997, norma que carece del rango legal exigido por el Art. 4 de la vigente Ley de Defensa de la Competencia.

(3) Así mismo, la exigencia de experiencia profesional –3 años de ejercicio efectivo, 5 para el Turno Penal Especial– supone una barrera injustificada de acceso al turno de oficio para abogados de reciente colegiación, o simplemente con menos

años de experiencia que los exigidos por el Colegio pero que, sin embargo, tengan capacidad técnica suficiente derivada del requisito de haber superado los cursos de formación correspondientes. A diferencia de este último requisito, previsto en el artículo 25 de la Ley 1/1996, el de experiencia profesional carece de amparo legal, sin que la previsión contenida a tal efecto en el Art. 33 del *Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita* pueda, a la luz del Art. 4 de la LDC, suplir esa carencia.

Adicionalmente, los requisitos descritos constituyen un obstáculo a la libre prestación de servicios y unidad de mercado, infringiendo el principio de no discriminación por razón de residencia o establecimiento contenido en el artículo 5 de la "Ley Paraguas" y en los artículos 3 y 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado cuyo artículo 17, por otro lado, desarrolla la instrumentación de los principios de necesidad y proporcionalidad.

**CUARTO.-** También sobre la base de lo recogido en el Fundamento de Derecho SEGUNDO, esta SALA de COMPETENCIA de la CNMC entiende que las manifestaciones realizadas por el CGAE con ocasión de las reuniones de su Pleno de 21 de noviembre de 2013, de su Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de 12 de diciembre de 2013 y de la respuesta dada a la solicitud del Defensor de Pueblo en noviembre de 2013 (*vid.* Hechos Acreditados QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO), infringen el Art. 1 de la vigente LDC.

Esas manifestaciones revelan sin lugar a duda que, más allá de defender sus intereses corporativos en el marco de una reforma legislativa, el CGAE ha emitido una interpretación *orientadora* de cuáles son los requisitos que, en relación con el despacho y la residencia, han de reunir los abogados que quieran acceder al turno de oficio en cualquier Colegio. Dicha interpretación, *puesta en conocimiento de los diferentes Colegios* territoriales que están presentes en sus órganos de gobierno y comisiones, equivale a una *recomendación* cuyo objeto es homogeneizar la conducta de los Colegios, a fin de que todos ellos exijan despacho y residencia en su demarcación, compartimentando el mercado e impidiendo de forma injustificada el acceso al turno de oficio a los abogados que no cumplan esos requisitos.

**QUINTO.-** A lo largo de la Instrucción del *Expediente* las partes tuvieron ocasión de presentar cuantas alegaciones estimaron adecuadas para la mejor defensa de sus intereses. Sobre esa base, presentaron *Alegaciones* al PCH (*vid.* Antecedentes NOVENO a DUODECIMO) que el órgano instructor valoró, incorporando dicha valoración a la *Propuesta de Resolución*, y que las partes conocen. Esta SALA concuerda con la valoración del órgano instructor y la da por reproducida.

Así mismo, las *partes* presentaron *Alegaciones* a la *Propuesta de Resolución* (*vid.* Antecedente DECIMOQUINTO). La SALA no encuentra diferencias sustantivas novedosas entre estas *Alegaciones* y las presentadas al PCH.

**SEXTO.-** Respecto a la sanción a imponer, las conductas imputadas al Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara comenzaron cuando estaba vigente la Ley

16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia y continuaron bajo la actual Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Debe, pues, determinarse cuál de ellas es de aplicación. El Artículo 128 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, ordena que sea la más favorable para el infractor. En este sentido, no hay duda de que el Artículo 10-1 de la Ley 16/1989 provee un mecanismo adecuado para determinar la sanción, a saber, un *tanto alzado entre 0€ y 901.518,16€* que esté bien fundamentado en la aplicación de su Art. 10.2. Por su parte, la Ley 15/2007 determina las multas como un % del volumen de negocios, que debe ser previamente determinado.

Llegados a ese punto, cualquier sanción que se imponga con la Ley 16/1989 es igualmente factible en el marco de la Ley 15/2007. Sin embargo, aunque en términos de sanción pecuniaria los organismos imputados en este *Expediente* no obtendrían ventaja alguna de aplicar una u otra Ley, es obvio que solicitar, compilar y procesar la información relativa a los respectivos volúmenes de negocio entraña un coste adicional. Por ello, esta SALA de COMPETENCIA no ve inconveniente en *aceptar la pretensión del Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara*, puesta de manifiesto en sus *Alegaciones a la Propuesta de Resolución* (*vid.* Folio Prov. 1089), de que le sea aplicada la Ley 16/1989 como más favorable.

**SÉPTIMO.-** Clarificado ese punto, son de aplicación el Art. 10-1-2 de la Ley 16/1989 y el Art. 64-1-2 de la Ley 15/2007, ambas de Defensa de la Competencia. Sobre esa base, y a los efectos del *Expediente* que ahora nos ocupa, esta SALA de COMPETENCIA de la CNMC enfatiza lo siguiente:

(1) El mercado afectado comprende la totalidad del servicio de asistencia jurídica gratuita porque el Ilstre. Colegio de Abogados de Guadalajara ha limitado la posibilidad de ejercer dicho servicio en su demarcación a los abogados que reúnan las condiciones analizadas en el Fundamento de Derecho TERCERO, impidiendo ese ejercicio profesional a los demás, y el CGAE lo integran todos los Colegios de Abogados españoles.

(2) La actuación imputada al Ilstre. Colegio de Abogados de Guadalajara se ha venido produciendo desde 1999, año de la aprobación de su *Reglamento del turno de oficio*; y la del CGAE desde el año 2013.

(3) Tanto el CGAE como el Ilstre. Colegio de Abogados de Guadalajara conocían por la Dirección de Investigación de la extinta CNC que la Autoridad de Defensa de la Competencia tiene por contrarias a la legislación vigente todas y cada una de las prácticas por las que se ha incoado el *Expediente* que nos ocupa (*vid.* Hecho Acreditado TERCERO), habiéndoles solicitado que adoptaran las medidas necesarias para ajustar su actuación a la citada legislación. Esta SALA de COMPETENCIA de la CNMC entiende que la subsiguiente inacción por parte del Colegio y el CGAE a tal efecto es un elemento *aggravante* de su conducta infractora.

Por ello, esta SALA de COMPETENCIA considera apropiado imponer una multa de 30.000 euros al Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara; y al Consejo

General de la Abogacía Española, una multa del 0,5% de su ingreso consolidado en 2014, lo que equivale a 59.983 euros.

En virtud de todo lo señalado, vistos los preceptos legales arriba mencionados y los demás de general aplicación, esta **SALA de COMPETENCIA** de la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia**, en Sesión Plenaria del día 1 de septiembre de 2015, y en relación con los hechos examinados en este *Expediente*,

### HA RESUELTO

**PRIMERO.-** Declarar probada la existencia de una infracción del Artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, y del Artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho TERCERO de la presente *Resolución*.

**SEGUNDO.-** Declarar responsable de dicha infracción al Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara e imponerle la multa de treinta mil euros (30.000€).

**TERCERO.-** Declarar probada la existencia de una infracción del Art. 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho CUARTO de la presente *Resolución*.

**CUARTA.-** Declarar responsable de dicha infracción al Consejo General de la Abogacía Española e imponerle una multa de cincuenta y nueve mil novecientos ochenta y tres euros (59.983 €).

**QUINTO.-** Intimar al Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara y al Consejo General de la Abogacía Española para que en el futuro se abstengan de llevar a cabo conductas iguales o semejantes a las examinadas en la presente *Resolución*, y para que adecúen su operativa a la legislación vigente en materia de Defensa de la Competencia.

**SEXTO.-** Ordenar al Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara y al Consejo General de la Abogacía Española que difundan entre sus asociados el texto íntegro de esta *Resolución* (difusión que esta SALA entendería cumplida, *por ejemplo*, con su publicación en la página Web oficial del respectivo organismo).

**SÉPTIMO.-** Ordenar al Ilustre Colegio de Abogados de Guadalajara y al Consejo General de la Abogacía Española que acrediten fehacientemente ante la Dirección de Competencia de la CNMC el puntual y correcto cumplimiento de todo lo acordado, concretado y mandado en la parte dispositiva de esta *Resolución*.

**OCTAVO.-** Instar a la Dirección de Competencia de la CNMC para que vigile el correcto y fiel cumplimiento de esta *Resolución*.

Comuníquese esta *Resolución* a la Dirección de Competencia de la CNMC; y notifíquese fehacientemente a las partes y a los interesados, haciéndoles saber que contra la presente *Resolución* no cabe recurrir en la vía previa administrativa, pudiendo hacerlo, en el plazo de *dos meses* desde el día siguiente al de su notificación, ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, la Audiencia Nacional.