

INFORME DE 30 DE MAYO DE 2018 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA EL REQUERIMIENTO DEL COLEXIO DE ABOGADOS – COLEGIO DE ABOGADOS DE VIGO DIRIGIDO A UNA ABOGADA, COLEGIADA EN EL COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID PERO CON DESPACHO PRINCIPAL EN VIGO PARA QUE SE COLEGIE EN EL COLEGIO DE ESTA ÚLTIMA LOCALIDAD (UM/028/18).

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El día 7 de mayo de 2018 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) escrito por el que una abogada, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), presenta una reclamación contra dos requerimientos del Colexio de Abogados – Colegio de Abogados de Vigo (en adelante, ICAV¹) 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 esta Comisión.

En el primer requerimiento, de 20 de febrero de 2018, el ICAV constata que la reclamante, aunque está colegiada solamente en Madrid, tiene su domicilio profesional principal y único en Vigo, por lo que le exige la colegiación en ICAV.

En el segundo requerimiento, de 11 de abril de 2018, el ICAV le reitera la necesidad de ajustar o regularizar su situación colegial, advirtiéndole que, de lo contrario, serán adoptadas medidas disciplinarias.

La abogada reclamante denuncia que dichos requerimientos resultan contrarios al principio de libre acceso y ejercicio de actividades profesionales en todo el territorio del Estado, del artículo 16 de la LGUM resultando también discriminatorios y contrarios al artículo 18 LGUM. Asimismo, también señala una posible vulneración del principio de colegiación única del artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Normativa y jurisprudencia aplicable con relación al ejercicio de la profesión de abogado y el requisito de colegiación obligatoria.

II.1.1) Normativa y jurisprudencia de la Unión Europea.

¹ <http://www.icavigo.org/>.

En la Unión Europea (UE) el ejercicio de la profesión de abogado es objeto de regulación en las siguientes disposiciones:

- [Directiva 77/249/CEE](#) de 22 de marzo de 1977 dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados².
- [Directiva 98/5/CE](#) de 16 de febrero de 1998 destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título³.
- [Directiva 2005/36/CE](#) (que ha derogado y sustituido la anterior Directiva 89/48/CEE) de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

El Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), en su Sentencia de 3 de febrero de 2011 ([C-359/09](#))⁴, ha declarado válida y conforme al Derecho de la UE la exigencia de colegiación obligatoria en el Estado de destino o acogida impuesta al abogado titulado procedente de otro Estado miembro (Estado de origen). Concretamente, en el apartado 2 de su Fallo señala que:

Ni la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, en su versión modificada por la Directiva 2001/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2001, ni la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título, se oponen a una normativa nacional que impone la obligación, para ejercer la abogacía con el título de abogado del Estado miembro de acogida, de ser miembro de una entidad como el Colegio de Abogados.

La razón de ello la encontramos los apartados 37 a 39 de la propia STJUE de 3.2.2011 ([C-359/09](#)). En especial, en el apartado 39 se dice que:

Se desprende también del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 98/5 que incluso los abogados que ejerzan con su título profesional de origen en un Estado

² Véase último texto refundido de 01.07.2013:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1525861279842&uri=CELEX:01977L0249-20130701>.

³ Véase último texto refundido de 01.07.2013:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1525861552146&uri=CELEX:01998L0005-20130701>.

⁴ Véase apartado 2 del Fallo y Fundamento 34 de la Sentencia. Véase también el Considerando 42 de la [Directiva 2005/36/CE](#) de 7 de septiembre de 2005

miembro de acogida quedan sujetos a las mismas reglas profesionales y deontológicas que rijan para los abogados que ejerzan con el título profesional de dicho Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de diciembre de 2010, Jakubowska, [C-225/09](#), apartado 57⁵).

II.1.2) Normativa del Estado y jurisprudencia aplicables.

El acceso y ejercicio de la profesión de abogado en España está regulado, con relación a la obligación de colegiación, en:

- Artículo 544.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)⁶
- Artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales⁷
- Artículo 1.4 Ley 34/2006, de 30 de octubre, de acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales⁸
- Artículo 4 del Real Decreto 936/2001, de 3 de agosto, que regula el ejercicio permanente en España de la profesión de abogado con título profesional obtenido en otro Estado miembro de la Unión Europea

⁵ *No obstante, como resulta inequívocamente del artículo 6 de la Directiva 98/5, la inscripción en un Estado miembro de acogida de abogados que ejerzan con un título obtenido en otro Estado miembro somete a esos abogados a la aplicación de las reglas profesionales y deontológicas vigentes en el Estado miembro de acogida. Ahora bien, esas reglas, a diferencia de las relativas a los requisitos previos exigidos para la inscripción, no han sido objeto de armonización, y por tanto pueden diferir considerablemente de las vigentes en el Estado miembro de origen. Por lo demás, como lo confirma el artículo 7, apartado 1, de la misma Directiva, la inobservancia de dichas reglas puede llevar a la cancelación de la inscripción en el Estado miembro de acogida.*

⁶ *La colegiación de los Abogados, Procuradores y Graduados Sociales será obligatoria para actuar ante los Juzgados y Tribunales en los términos previstos en esta Ley y por la legislación general sobre colegios profesionales, salvo que actúen al servicio de las Administraciones públicas o entidades públicas por razón de dependencia funcional o laboral.*

⁷ *Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal. La cuota de inscripción o colegiación no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción. Los Colegios dispondrán los medios necesarios para que los solicitantes puedan tramitar su colegiación por vía telemática, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de esta Ley.*

⁸ *La obtención de los títulos profesionales de abogado o procurador será requisito imprescindible para la colegiación en los correspondientes colegios profesionales.*

El artículo 3.2 de la Ley 2/1974 impone la colegiación obligatoria en caso de preverse expresamente en una Ley estatal. Dicha previsión, respecto a los abogados, procuradores y graduados sociales que actúen ante los tribunales de justicia se recoge en el artículo 544.2 LOPJ.

Y en el artículo 3.3 de la citada Ley 2/1974 se señala que:

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 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.

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.

No obstante, el artículo 3.3 de la Ley 2/1974 no aclara si la exigencia legal de que el domicilio profesional único o principal del abogado coincida con el colegial se refiere a la primera alta como profesional de la abogacía (entrada en la profesión) o bien si resulta de cumplimiento continuo (esto es, exigible cada vez que el abogado cambia de residencia dentro del territorio nacional).

El empleo del sustantivo “incorporación” permite, con base en un criterio de interpretación estrictamente literal, deducir como válida la primera interpretación indicada anteriormente.

Por tanto, lo decisivo es que la coincidencia entre domicilio profesional y colegial se dé en la primera alta, inicio o ingreso del profesional en el cuerpo o colectivo de la abogacía.

En cualquier caso, y en el supuesto de dudas interpretativas, el Tribunal Supremo, entre otras, en sus SSTS de 30 de enero y 2 de noviembre de 2001

(RC 4717/1995 y RC 3585/1996) y de 19 de noviembre de 2002 (RC 122/1998) ha venido señalando la necesidad de que se aplique el *favor libertatis*, esto es, la interpretación más favorable a la libertad de empresa y establecimiento (artículo 38 CE). Y ello, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales o reglamentarios. Aplicando esta doctrina al supuesto analizado, podría señalarse que mientras el Abogado continúe estando colegiado (requisito legal indispensable para ejercer), no resultaría necesario que cambiara su colegiación cada vez que trasladara su domicilio dentro del territorio nacional.

II.1.3) Estatuto General de la Abogacía

Mediante Real Decreto 658/2001, de 22 de junio fue aprobado el Estatuto General de la Abogacía (en adelante, EGA). De acuerdo con su artículo 1.2:

En el ejercicio profesional, el abogado queda sometido a la normativa legal y estatutaria, al fiel cumplimiento de las normas y usos de la deontología profesional de la abogacía y al consiguiente régimen disciplinario colegial.

Y en el artículo 11 del EGA se añade que:

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.

La regulación del artículo 11 EGA fue declarada expresamente conforme a Derecho en la STS de 3 de junio de 2004 (recurso núm. 478/2001, FD 2º).

Tampoco la regulación del EGA aclara si la exigencia legal de que el domicilio profesional único o principal del abogado coincida con el colegial se refiere a la primera incorporación del abogado o bien si resulta de cumplimiento continuo (esto es, cada vez que cambia de residencia el abogado dentro del territorio nacional).

II.2) Análisis de la cuestión a la luz de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

II.2.1.- Ámbito de aplicación.

Del artículo 2 de la LGUM en relación con la letra b) del Anexo de la misma norma se desprende que la LGUM se aplica a “*cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios*”.

Por tanto, y siendo la prestación de servicios profesionales de los abogados una actividad económica, le resulta también de aplicación la LGUM. Así se indicó expresamente en nuestro anterior Informe UM/127/16 de 2 de noviembre de 2016⁹ y se deriva de la lectura de la Exposición de Motivos de la propia LGUM¹⁰.

II.2.2.- Análisis de acuerdo con el principio de libre acceso y ejercicio de la actividad económica del artículo 16 LGUM.

El artículo 16 LGUM, cuya infracción denuncia la reclamante, señala que:

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.

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.

Y en el artículo 10 e) de la misma Ley 17/2009 se prohíben los requisitos de naturaleza económica:

e) Requisitos de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica.

Precisamente, una interpretación restrictiva del artículo 3.3 de la Ley 2/1974 y del 11 del EGA, como señalan algunos autores¹¹, estaría únicamente basada en motivos económicos, esto es: evitar el éxodo o fuga de abogados hacia

⁹ <https://www.cnmc.es/node/361534>.

¹⁰ “La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos.”

¹¹ “*Los abogados ante la colegiación única*”; Gracia Llácer Muñoz; Actualidad Jurídica Aranzadi num. 908/2015 parte Cruz; Editorial Aranzadi, 2015 (Referencia: BIB 2015\2493).

aquellos colegios con cuotas colegiales más reducidas¹². Por ello, esta Comisión ya ha tenido ocasión de pronunciarse anteriormente a favor de una interpretación amplia de los preceptos antes mencionados. Concretamente, en las páginas 16 a 17 de su Informe [IPN/CNMC/021/16](#) ya señaló que:

III.2.2.2 Obligación de colegiación en el Colegio territorial que corresponda al domicilio fiscal profesional

Se encuentra previsto en el art. 7b¹³. La redacción actual no se ajusta a la LCP, al exigir ésta en su art. 3.3 la colegiación en el domicilio profesional único o principal, no necesariamente coincidente con el domicilio fiscal.

De cualquier modo, el precepto citado de la LCP supone una restricción i) para el acceso a una actividad económica o su ejercicio basada directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador, sancionado expresamente por la [Ley de Garantía de Unidad de Mercado](#); y ii) a la libertad de elección del profesional de su inscripción en el Colegio profesional de su propia voluntad. Esta libre elección resultaría positiva al fomentar una competencia en precios de inscripción y/o servicios prestados entre los Colegios profesionales.

Se recomienda, en consecuencia, mediante los cauces oportunos, un replanteamiento del art. 3.3 de la LCP por no ser conforme a la LGUM y los principios de regulación económica eficiente y de promoción de la competencia. Sin perjuicio de lo anterior, **se recomienda que estos Estatutos establezcan claramente la libre elección del profesional en cualquier colegio territorial.**

De lo anterior se desprende una clara vulneración del artículo 16 LGUM en relación con el artículo 10 c) y 10 e) de la Ley 17/2009, sin perjuicio de que la conducta del Colegio pudiera constituir una infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

¹² La libre elección del Colegio profesional de inscripción, al margen del lugar donde el Abogado inscrito tuviera su oficina o despacho principales, podría conllevar el sobredimensionamiento presupuestario de colegios que, en realidad, tuvieran pocos profesionales ejerciendo en su ámbito territorial. Ello provocaría el efecto inverso en otros colegios de abogados (es decir, una reducción presupuestaria y menores medios), con la inevitable merma que ello supondría en la calidad de los servicios prestados por dichos colegios, no sólo a los ciudadanos (p.ej. servicios gratuitos de orientación jurídica) sino a los propios colegiados en áreas tan esenciales como la formación continua, las escuelas de práctica jurídica o el acceso a tecnologías de la información (p.ej. uso de bases de datos jurídicas). “Los abogados ante la colegiación única”; Gracia Llácer Muñoz; Actualidad Jurídica Aranzadi nº 908/2015 parte Cruz; Editorial Aranzadi, 2015 (Referencia: BIB 2015\2493).

¹³ El art. 7.b) del PRD prevé que “En el marco de lo dispuesto en la legislación en materia de unidad de mercado, la colegiación deberá realizarse en el Colegio cuya circunscripción territorial corresponda al lugar donde el profesional se tenga su domicilio fiscal profesional”. La LCP en su art. 3.3. viene a exigir la colegiación en el domicilio profesional único o principal.

II.2.3.- Análisis de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.

El artículo 5 de la LGUM se refiere a los principios de necesidad y proporcionalidad, que se incluyen dentro de los que garantizan las libertades de establecimiento y circulación, en los siguientes términos:

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En este supuesto concreto, el Colegio de Abogados de Vigo no justifica la interpretación restrictiva del artículo 3.3 de la Ley 2/1974 y del 11 del EGA en ninguna razón imperiosa de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

Por otro lado, en caso de que pudiera concurrir dicha razón de interés general, la interpretación restrictiva de dichos preceptos resultaría desproporcionada considerando que el artículo 7.1 de la Ley 17/2009 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. Efectivamente, dicho precepto prevé que:

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.

II.2.4.- Análisis de acuerdo con el principio de no discriminación del artículo 18 LGUM.

Por otro lado, la reclamante denuncia, una posible infracción del principio de no discriminación del artículo 18 LGUM. En dicho precepto se prohíben:

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.

En este supuesto concreto, la exigencia de colegiación asociada a la tenencia de un establecimiento o domicilio social sitos en Vigo podría considerarse una restricción prohibida por el artículo 18 LGUM.

III.- CONCLUSIONES

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.

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO ORMAETXEA