

## **INFORME SOBRE LA INFORMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LOS REQUERIMIENTOS DIRIGIDOS POR EL COLEGIO DE ABOGADOS DE SANTIAGO DE COMPOSTELA A UN ABOGADO PARA CONOCER SU DOMICILIO PROFESIONAL Y EXIGIRLE EL ABONO DE CUOTAS COLEGIALES**

(UM/015/23)

### **PLENO**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

#### **Consejeros**

D<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

D<sup>a</sup> María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 11 de abril de 2023

## **I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

El día 7 de marzo de 2023 tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital un escrito a través del cual una persona física informa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM, en adelante), de los obstáculos a la aplicación de esta norma que derivan de los requerimientos que le ha dirigido el Colegio de Abogados de

Santiago de Compostela entre el 5 de septiembre de 2022 y el 24 de febrero de 2023.

A juicio del informante, *“la conducta llevada a cabo por parte del Ilustre Colegio de la Abogacía de Santiago de Compostela contraviene, como mínimo y sin perjuicio de otras responsabilidades, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, por lo que se solicita el amparo de la CNMC para dilucidar la legalidad de tal forma de proceder y frenar el hostigamiento al que vengo siendo sometido.”*

La Secretaría para la Unidad de Mercado (SUM, en lo sucesivo) ha dado traslado a la CNMC del escrito presentado para que por este organismo se pueda emitir informe, con arreglo a lo previsto en el apartado 4 del art. 28 LGUM.

## **II. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM**

Tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), el artículo 2 LGUM delimita su ámbito de aplicación en los términos que siguen:

- “1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.*
- 2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”*

El concepto de “actividad económica” es definido en el apartado b) del anexo de la LGUM como *“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”*. Se añade a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que *“no se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.”*

En el caso que nos ocupa, la prestación de los servicios propios del ejercicio de la abogacía constituye una actividad de carácter profesional incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

## **III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME**

El informante pone de manifiesto en su escrito lo siguiente:

*“1. Quien suscribe está colegiado ininterrumpidamente como colegiado ejerciente en el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid, (en lo sucesivo ICA MADRID) desde el inicio de su actividad en el año 2012.*

*2. Posteriormente modifiqué el domicilio profesional a Santiago de Compostela figurando en el Censo de letrados como colegiado en el ICA MADRID en calidad de ejerciente no residente.”*

Según la documentación aportada por el propio informante, la conducta desplegada por el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela se ha concretado en los siguientes acuerdos:

- Acuerdo, de 27 de julio de 2022, por el que ante la falta de atención a un requerimiento previo a través del cual se solicitaba al informante que justificase su colegiación como ejerciente residente en algún colegio de abogados, se le requiere para que en el plazo de 10 días proceda a tramitar su colegiación en el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela por constar su domicilio profesional único o principal en el ámbito territorial de este colegio.

El requerido da respuesta al requerimiento referido mediante un escrito de fecha 23 de septiembre de 2022 a través del cual aporta el justificante de colegiación como residente en algún colegio de abogados, si bien este justificante no se ha acompañado al informe que ha dado lugar al inicio del presente procedimiento.

- Acuerdo, de 4 de octubre de 2022, por el que, tras comprobar que el requerido señala como domicilio a efectos de notificaciones uno situado en la provincia de Lugo y que en el Censo de Letrados del Consejo General de la Abogacía Española figura que el 22 de septiembre de 2022 aquél ha modificado su domicilio profesional de Santiago de Compostela a Alcorcón (Madrid), se le vuelve a requerir para que en el plazo de 10 días acredite ante el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela su domicilio fiscal como profesional de la abogacía con el fin de concretar dónde se ubica su despacho principal y así determinar a qué colegio le corresponde estar en situación de colegiado ejerciente residente.

El informante da respuesta a este requerimiento mediante un escrito de fecha 26 de octubre de 2022 a través del cual pone de manifiesto el carácter injustificado e ilegal del referido requerimiento. Acompaña a este escrito el Informe, de 30 de mayo de 2018, de la CNMC (UM/028/18), emitido en relación con la información presentada por una abogada colegiada en Madrid y cuyo domicilio profesional principal y único se encuentra en Vigo a quien el Colegio de Abogados de Vigo solicita su incorporación al mismo; así como el Informe, de 20 de junio de 2019, también de esta Comisión, sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.

- Acuerdo, de 20 de diciembre de 2022, por el que se reclama al informante el pago de las cuotas colegiales correspondientes al periodo comprendido entre el 9 de julio de 2012 y el 20 de septiembre de 2022. En el contenido de este Acuerdo se hace constar que el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela incoó unas diligencias de información previa a aquél por falta de colegiación como ejerciente residente y que en el marco de esas diligencias se dirigió un oficio al Colegio de la Abogacía de Madrid para que certificase el periodo en el que el informante estuvo colegiado como ejerciente no residente en aquel colegio. Consta también que, en respuesta a la petición recibida, el Colegio de la Abogacía de Madrid remitió el 29 de noviembre de 2022 una certificación según la cual durante el periodo comprendido entre el 9 de julio de 2012 y el 20 de septiembre de 2022, el informante estuvo colegiado como ejerciente no residente en el Colegio de la Abogacía de Madrid y con domicilio profesional en Santiago de Compostela.

A partir de la información que le proporciona la certificación aludida, el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela concluye que el informante estuvo 10 años (desde el 9 de julio de 2012 hasta el 20 de septiembre de 2020) en situación irregular al no haber estado colegiado como ejerciente residente en ningún colegio del Estado español. Como durante ese periodo el domicilio profesional único de aquél se encontraba en Santiago de Compostela, el Colegio entiende que la forma de regularizar su situación es abonándole el pago de las cuotas devengadas durante aquel periodo.

El informante responde a la reclamación referida mediante escrito de fecha 11 de enero de 2023 a través del cual *“solicita a la Junta de Gobierno que se pronuncie expresamente sobre si la colegiación en calidad de ejerciente y residente en el ICA Santiago, se considerará como medio suficiente a efectos de “regularizar la situación” a la que hacen referencia en su última comunicación, y en consecuencia, evitará la reclamación de las cuotas colegiales, comprendidas entre el 09/07/2012 y el 20/09/2022 que el ICA Santiago entiende como debidas.”*

- Acuerdo, de 12 de enero de 2023, a través del cual se informa que su colegiación como ejerciente residente en el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela regularizaría su situación siempre y cuando su despacho principal o único radique en el ámbito territorial de este Colegio.
- Acuerdo, de 23 de febrero de 2023, por el que se solicita a la empresa Fisela Asesoría & Servicios Jurídicos que informe al Colegio de Abogados de Santiago de Compostela sobre la relación laboral que mantiene con el informante y, en su caso, sobre el domicilio profesional de este trabajador.

De lo expuesto resulta que el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela solo ha exigido que el informante se incorpore al mismo antes de conocer que estaba inscrito en otro colegio (Acuerdo de 27 de julio de 2022). A partir del momento en el que ha adquirido conocimiento de su incorporación a otro colegio, lo que ha tenido lugar mediante el escrito del informante de 23 de septiembre de 2022, la actuación del Colegio de Abogados de Santiago de Compostela ha estado dirigida, por un lado, a conocer en qué lugar se halla su domicilio profesional único o principal y, por otro, a reclamar el abono de las cuotas colegiales correspondientes al periodo 9 de julio de 2012-20 de septiembre de 2022.

Por tanto, no es cierto, como se afirma en el escrito rector del presente procedimiento que *“el Ilustre Colegio de la Abogacía de Santiago de Compostela, (en lo sucesivo ICA SANTIAGO) a través de diversos y continuos requerimientos intenta obtener la colegiación forzosa en su colegio”*, ya que no consta que, tras el Acuerdo de 27 de julio de 2022, el Colegio de Abogados de Santiago le haya remitido un requerimiento en tal sentido.

Resulta también de la documentación aportada por el informante que éste se colegió por primera vez en el Colegio de la Abogacía de Madrid, de donde se desprende que en el momento de la colegiación su domicilio profesional único o principal se encontraba en el ámbito territorial de aquel colegio, por exigirlo así el art. 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales, en cuya virtud:

*“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.”*

Aunque desconocemos la fecha en la que esta colegiación se produjo, entendemos que tuvo que ocurrir antes del 9 de julio de 2012, pues según la certificación emitida por el Colegio de la Abogacía de Madrid a petición del Colegio de Abogados de Santiago de Compostela, a la que se ha hecho referencia con anterioridad, el informante pasó a estar en situación de ejerciente no residente el 9 de julio de 2012 por tener su domicilio profesional a partir de ese momento en Santiago de Compostela. Esta situación se mantuvo hasta el 20 de septiembre de 2022, fecha en la cual el informante cambió su domicilio profesional a Alcorcón.

Dicho esto, analizaremos en primer lugar la conducta del Colegio de Abogados de Santiago de Compostela consistente en requerir información sobre el lugar donde se ubica el domicilio profesional único o principal del informante.

En opinión de esta Comisión, los requerimientos de información emitidos suponen un límite al ejercicio de la profesión de abogado, en la medida en que quien los emite es la corporación que tiene encomendada la ordenación de la actividad profesional en su ámbito territorial de actuación y, por tanto, su incumplimiento puede acarrear consecuencias profesionales desfavorables para el sujeto al que se refieren.

Ahora bien, no podemos obviar que la emisión de tales requerimientos es fruto del legítimo ejercicio de las funciones que nuestro ordenamiento jurídico confiere a los colegios de abogados, precisamente de la función consistente en ordenar la actividad profesional de los colegiados a la que se refieren los arts. 1.3 y 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y 68 h) del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.

Dispone, al respecto, el último párrafo del art. 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero:

*“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.”*

En el mismo sentido, establece el art. 68 h) del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo:

*“Son funciones de los Colegios de la Abogacía, en su ámbito territorial:*

*(...)*

*h) Ordenar la actividad profesional de los colegiados, velando por la formación, la deontología y la dignidad profesionales y por el respeto debido a los derechos de los particulares, así como ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial.”*

Por tanto, compete al colegio del territorio en el que se desarrolle la actividad profesional ejercer la función de ordenación de la actividad en dicho ámbito territorial, con independencia de que los profesionales que actúen en este territorio estén o no inscritos en aquel colegio.

Y es que si tanto el art. 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, como el art. 7 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, erigen como elemento determinante de la colegiación el lugar en el que se halle el domicilio profesional único o principal del abogado, parece lógico que ante la constancia de que existe un profesional que ejerce en su ámbito territorial el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela requiera que se proporcione información sobre la ubicación de aquel domicilio como medio para conocer si el ejercicio de la profesión se está desarrollando conforme a lo establecido en la normativa vigente.

Por otro lado, la reclamación del abono de cuotas colegiales, que también constituye un límite al ejercicio de la profesión de abogado, la formula el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela con fundamento en la obligación que, a su juicio, la normativa aplicable impone a los abogados, consistente en hallarse incorporados como ejercientes residentes en algún colegio del Estado español, y en la exigencia de que dicho colegio sea aquel en el que se ubique el domicilio profesional único o principal del colegiado.

Al respecto, el Acuerdo de 20 de diciembre de 2022, al que previamente se ha hecho referencia, cita los arts. 11 del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española (en vigor hasta el 1 de julio de 2021), y 7 de su sucesor (Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo). Dispone el primero de ellos:

*“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.”*

El segundo inciso del precepto transcrito se pronuncia en términos análogos al primero del art. 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, ya citado.

Pues bien, no parece que ninguno de los preceptos mencionados ampare la reclamación de cuotas colegiales que efectúa el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela, ya que en ellos no se establece que los profesionales de la Abogacía hayan de estar necesariamente colegiados como ejercientes residentes, sino que basta con que estén incorporados a un colegio de abogados y que éste se corresponda con el competente en el ámbito territorial en el que se ubique el domicilio profesional único o profesional del abogados.

Recordemos que cuando el informante se inscribió por primera vez en un colegio de abogados (el Colegio de la Abogacía de Madrid, en 2012) su domicilio profesional se ubicaba en el ámbito territorial del colegio al que quedó incorporado. En caso contrario, no se le habría permitido la colegiación por mor de lo dispuesto en los arts. 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y 11 del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio.

Esta Comisión ha tenido ya la oportunidad de pronunciarse sobre el sentido que ha de darse a la exigencia de incorporación al colegio del territorio en el que se encuentre el domicilio profesional único o principal en los informes de 30 de mayo de 2018 (UM/028/18) y de 20 de junio de 2019 (IPN/CNMC/018/19), en los que mantenemos que el término “*incorporación*” ha de entenderse referido exclusivamente a la primera colegiación de un abogado en el colegio correspondiente. Concluimos en el primero de los informes mencionados:

*“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. (...)”*

Por tanto, en nuestra opinión, en la medida en la que la reclamación de pago de las cuotas colegiales carece de amparo normativo, al menos en lo que se refiere a la normativa vigente hasta el 30 de junio de 2021, y no se ha justificado la necesidad y proporcionalidad de este límite en los términos que impone el art. 5 LGUM, la reclamación del abono de las cuotas devengadas desde el 9 de julio de 2012 hasta el 30 de junio de 2021 que el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela dirige al informante constituye un obstáculo a la aplicación de la LGUM.

Por lo que se refiere a las cuotas colegiales correspondientes al periodo 1 de julio de 2021-30 de septiembre de 2022, hemos de tener en cuenta que la distinción a efectos de colegiación entre colegiados residentes e inscritos se introduce por primera vez en el nuevo Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, cuyo art. 7 dispone lo que sigue:

*“1. El título oficial que habilite para el ejercicio de la profesión de la Abogacía y la incorporación al Colegio del domicilio profesional, único o principal, serán requisitos imprescindibles para el ejercicio de la Abogacía. Se presumirá como domicilio principal el del lugar donde se encuentre el despacho profesional principal o único en territorio español o, en su defecto, el de su domicilio personal en España. La colegiación como ejerciente habilita para ejercer en todo el territorio del Estado.*

*2. La primera incorporación a un Colegio de la Abogacía puede ser:*

a) *Como profesional de la Abogacía residente.*

b) *Como profesional de la Abogacía inscrito.*

3. *Únicamente se podrá estar incorporado como residente a un solo Colegio, y la incorporación a otros Colegios distintos del de residencia será libre, pero el solicitante deberá acreditar en cada incorporación que figura como profesional de la Abogacía en el Colegio de su residencia.*

*En el supuesto de que por cualquier circunstancia un colegiado causase baja en el Colegio de residencia, o no constare esta, se entenderá que le corresponde la condición de residente en el Colegio en que estuviera colegiado, y si estuviese en más de uno, en el que figure colegiado con más antigüedad.*

(...)"

Este precepto, cuya redacción no ha variado en lo que aquí interesa respecto de la versión incluida en el proyecto de real decreto, fue objeto de análisis en nuestro Informe de 20 de junio de 2019, en el que, en línea con el criterio mantenido en el Informe de 30 de mayo de 2018, concluimos lo siguiente:

*“Además de contemplar la exigencia de colegiación en el colegio del territorio donde se ostente el domicilio profesional para la primera incorporación a un Colegio de Abogados, el borrador del EGA parece mantener la exigencia de colegiación en el Colegio donde el Colegiado tenga su residencia a lo largo de la vida profesional de los colegiados.*

(...)

*Esta Comisión ha manifestado que el requisito de que la colegiación se efectúe en el colegio donde el colegiado tenga el domicilio profesional no puede entenderse como un requisito de carácter continuo. (...)*

*No siendo, por tanto, el requisito de colegiación en el colegio del domicilio un requisito de carácter continuo, no puede requerirse para el ejercicio profesional que el Abogado se halle colegiado en el Colegio donde tenga su domicilio, ni vincular el Colegio con el domicilio profesional (o personal) más allá de la primera incorporación a un Colegio. Lo contrario supondría imponer sobre los colegiados un deber continuo de comunicación de sus cambios de residencia, o establecer diferentes derechos para los colegiados en función de su lugar de residencia, ambos requisitos prohibidos por la legislación vigente.*

*Por ello, resulta necesario adecuar la redacción del borrador de EGAE al artículo 3.3 de la LCP y evitar la distinción entre Abogados “residentes” e “inscritos”.*

Ahora bien, lo cierto es que nuestras observaciones al proyecto de real decreto no fueron objeto de favorable acogida y la redacción del art. 7 se ha mantenido igual que en el proyecto, de suerte que, desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto General de la Abogacía Española (1 de julio de 2021,

según su disposición final 4ª), la incorporación a un colegio de abogados es suficiente para ejercer en todo el territorio del Estado siempre que lo sea como ejerciente residente, lo que, a su vez, implica que el domicilio profesional único o principal del abogado se ubique en el ámbito territorial del colegio al que se incorpora como ejerciente residente.

En consecuencia, la reclamación del pago de cuotas colegiales formulada por el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela se halla amparada en lo establecido en el art. 7 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, pero solo en lo que se refiere a las cuotas devengadas desde el 1 de julio de 2021 hasta el 20 de septiembre de 2022 porque durante este periodo el informante no ha estado colegiado como ejerciente residente en ningún colegio de abogados, según la información que resulta de la documentación aportada por éste en el marco del presente procedimiento.

La opinión de esta Comisión no ha cambiado en cuanto a la calificación de la vinculación continua del Colegio al domicilio profesional como contraria a los principios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad y libre acceso y ejercicio de la actividad económica reconocidos en los arts, 5, 16 y 18 LGUM, más en tanto el art. 7 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, se halle en vigor hemos de estar a lo en él establecido.

## IV. CONCLUSIONES

En virtud de todo lo hasta ahora expuesto, se formulan las siguientes conclusiones:

- 1ª. La actuación del Colegio de Abogados de Santiago de Compostela, en lo que concierne a su interés por conocer el lugar donde se ubica el domicilio profesional único o principal del informante, no constituye un obstáculo o barrera a la aplicación de la LGUM, sino que es fruto del legítimo ejercicio de las funciones que nuestro ordenamiento jurídico confiere a los colegios profesionales.
- 2ª. La reclamación del abono de las cuotas devengadas desde el 9 de julio de 2012 hasta el 30 de junio de 2021 que el Colegio de Abogados de Santiago de Compostela dirige al informante constituye un obstáculo a la aplicación de la LGUM, ya que no está amparada en la normativa vigente en el periodo referido ni se ha justificado su necesidad y proporcionalidad en los términos que establece el art. 5 LGUM.
- 3ª. En cambio, la reclamación del pago de las cuotas devengadas desde el 1 de julio de 2021 hasta el 20 de septiembre de 2022 se halla amparada en lo establecido en el art. 7 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, porque durante este periodo el informante no ha estado colegiado como ejerciente residente en ningún colegio de abogados, según la información que resulta de la documentación aportada por éste en el marco del presente procedimiento.

4ª. La opinión de esta Comisión, manifestada en los informes de 30 de mayo de 2018 (UM/028/18) y de 20 de junio de 2019 (IPN/CNMC/018/19), no ha cambiado en cuanto a la calificación de la vinculación continua del Colegio al domicilio profesional como contraria a los principios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad y libre acceso y ejercicio de la actividad económica reconocidos en los arts, 5, 16 y 18 LGUM, más en tanto el art. 7 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, permanezca vigente hemos de estar a lo en él establecido.

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO XABIER ORMAETXEA GARAI EN RELACIÓN AL INFORME SOBRE LA INFORMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LOS REQUERIMIENTOS DIRIGIDOS POR EL COLEGIO DE ABOGADOS DE SANTIAGO DE COMPOSTELA A UN ABOGADO PARA CONOCER SU DOMICILIO PROFESIONAL Y EXIGIRLE EL ABONO DE CUOTAS COLEGIALES. (UM-15/23)**

El Consejero que suscribe se reitera en el criterio que ya ha manifestado en varios votos particulares anteriormente y cuyos argumentos vuelve a suscribir a continuación:

El informe aprobado por la mayoría objeta la previsión contenida en el artículo 52.1 del citado proyecto normativo. Dicho precepto dispone lo siguiente:

*“1. Cuando así lo establezca una ley estatal, será requisito indispensable para el ejercicio de la profesión regulada de Arquitecto Técnico hallarse incorporado al Colegio profesional en cuyo ámbito territorial se tenga establecido el domicilio profesional, único o principal.*

*El cambio de domicilio profesional único o principal se notificará al Colegio de destino y no podrá implicar en ningún caso perjuicio, coste o pérdida de derechos adquiridos para el afectado, más allá de las posibles diferencias de cuota mensual a abonar. En particular, no se cobrará cuota de incorporación, que será exclusivamente aplicable a la primera incorporación del profesional. Los Colegios arbitrarán los mecanismos de comunicación, cooperación y, en su caso, compensación para que ello sea posible”.*

El informe formula la objeción en los siguientes términos:

*“Esta Comisión ha manifestado que el requisito de que la colegiación se efectúe en el colegio donde el colegiado tenga el domicilio profesional no puede entenderse como un requisito de carácter continuo (ver, entre otros, [IPN/CNMC/010/20](#)). Así, en el Informe de 30 de mayo de 2018 ([UM/028/18](#)), esta CNMC ha indicado lo siguiente:*

*“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) [...]*

*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”.*

*Por ello, no se puede vincular el Colegio con el domicilio profesional más allá de la primera incorporación al Colegio. Lo contrario supondría imponer sobre los colegiados un deber continuo de comunicación de sus cambios de residencia, requisito prohibido por la legislación vigente (art. 3.3 Ley 2/1974)”.*

El Consejero que suscribe ya ha disentido de esta interpretación en diversas ocasiones anteriores. *Ad exemplum*, en el voto particular emitido en fecha 23 de octubre de 2019 la discrepancia se sintetizó en los siguientes términos:

*“La CNMC ya se pronunció sobre la cuestión planteada en un anterior informe (UM/028/18) de 30 de mayo de 2018.*

*En aquella ocasión quien suscribe el presente voto particular ya votó en contra del citado informe. Razonaba a tal efecto que, contrariamente a lo sostenido en dicho informe, el artículo 3.3 de la vigente Ley de Colegios Profesionales es claro e inequívoco en su contenido y no admite la interpretación que se postula en el mismo (in claris non fit interpretatio), pues altera el significado del texto de la norma (establece una distinción que ésta no contiene, contraviniendo así el principio “ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”), y frustra por tanto la finalidad perseguida por la misma (interpretatio contra legem), tal y como ésta se infiere, en particular, de su desarrollo reglamentario (arts. 11 y 31 b) EGAE). Subsidiariamente, aun en la hipótesis dialéctica de que cupiera entender que el artículo 3.3 de la Ley de Colegios Profesionales admite la interpretación postulada por la mayoría del Consejo de la CNMC (quod non), ésta prescinde o pasa por encima del sentido acogido en el desarrollo reglamentario que contiene el EGAE (en particular, el apartado b) del artículo 31), lo que implica invitar a los Colegios de Abogados a una derogación singular en vía interpretativa de los citados preceptos reglamentarios, prohibida por el artículo 37 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común.*

*Adicionalmente, señalaba que los mecanismos administrativos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación, previstos en los artículos 26 y siguientes de la LGUM, no operan frente al legislador y no amparan juicios negativos de órganos administrativos –siquiera indirectos o encubiertos- sobre la necesidad o proporcionalidad de normas con rango de ley, ni interpretaciones correctoras de tales normas no compatibles con el texto de las mismas o contrarias a su finalidad”.*

El consejero que suscribe el presente voto particular reitera que **el artículo 3.3 de la vigente Ley de Colegios Profesionales (LCP), que vincula a todas las Administraciones Públicas (incluida la CNMC), establece el principio de colegiación única, pero no el principio de libre elección del Colegio de adscripción con posterioridad a la primera incorporación**. De

acuerdo con la ley vigente (*“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”*), **la colegiación para ejercer en todo el territorio español es única pero debe serlo siempre en el colegio que corresponda en cada momento al domicilio profesional único o principal**. El artículo 3.3 LCP prohíbe en su párrafo segundo *“exigir a los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación comunicación ni habilitación alguna”* (es decir, se prohíbe la comunicación para ejercer la actividad profesional fuera de la demarcación territorial del colegio de adscripción), pero no la notificación del cambio de domicilio profesional único o principal; y no como requisito para ejercer la actividad profesional en territorio diferente al de colegiación sino a los meros efectos del cumplimiento de la obligación establecida en el párrafo primero del citado precepto legal (adscripción al colegio en cuya demarcación territorial se ubique el domicilio profesional único o principal).

Aún a riesgo de resultar reiterativo pero considerando que incluye otros argumentos, reproduzco también mi voto particular de Voto particular que emití en el asunto del Pleno de la CNMC del 30 de mayo de 2018 titulado:

**“ 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 AVOGADOS – 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).”**

Quien suscribe este voto particular lamenta discrepar de la mayoría que suscribe la resolución, pero ha de hacerlo por considerar que concurren elementos suficientes para haber adoptado una resolución de signo radicalmente contrario.

1. Ante todo, ha de destacarse que la resolución de la que respetuosamente discrepo parte, a mi juicio, de un planteamiento jurídico equivocado en cuanto al alcance de las normas que considera de aplicación.

En particular, considero que no es aplicable la Ley 17/2009 al supuesto examinado. Sin ánimo exhaustivo, debo recordar que dicha norma y la Ley 25/2009 (la conocidas como leyes paraguas y ómnibus, respectivamente) fueron las normas de transposición de la Directiva 2006/123 o Directiva de servicios.

Ahora bien, la Ley 17/2009 no es una disposición que regule el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio por parte de prestadores de servicios nacionales, en el marco estricto del mercado nacional de prestación de servicios, sino una disposición de transposición de una Directiva, la 2006/123, cuyo objeto (artículo 1.1) es establecer *“las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios”*.

Como se indica en su Considerando 2

*“Para fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la Unión Europea resulta esencial un mercado competitivo de servicios. Actualmente, hay un gran número de barreras en el mercado interior que impiden a los prestadores, en particular a las pequeñas y medianas empresas (PYME), extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior”.*

Es decir, que se trata de una norma que está dirigida a facilitar la prestación de servicios en el mercado interior, ya sea mediante el establecimiento por un prestador de un Estado miembro (de origen) en otro Estado miembro (de acogida), ya sea mediante la libre prestación de servicios.

Así lo remarca su Considerando 5

*Por tanto, procede eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado. Dado que los obstáculos que entorpecen el mercado interior de los servicios afectan tanto a los operadores que desean establecerse en otros Estados miembros como a los que prestan un servicio en otro Estado miembro sin establecerse en él, procede permitir que el prestador desarrolle sus actividades de servicios dentro del mercado interior, ya sea estableciéndose en un Estado miembro, ya sea acogiéndose a la libre circulación de servicios. Los prestadores deben disponer de la posibilidad de elegir entre estas dos libertades en función de su estrategia de desarrollo en cada Estado miembro.*

De hecho, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es constante cuando considera que la prestación de servicios en el interior de un Estado miembro por nacionales del mismo es una situación puramente interna a la que no cabe aplicar las libertades comunitarias de circulación (STJCE de 16 de enero de 1997, USSL nº 47 di Biella, C-134/95, apartados 19 a 23; de 9 de septiembre de 1999, RI.SAN., C-108/98, apartado 23; de 21 de octubre de 1999, Jägerskiöld, C-97/98, apartados 42 a 44; y de 22 de diciembre de 2010, Omalet, C-245/09, apartado 13).

Por tanto, ni la Directiva de servicios ni la Ley 17/2009 están llamadas a afectar (a regular) la prestación de servicios profesionales “interna”, esto es, a aquella que se origina y se desarrolla en el marco puramente nacional o intrafronterizo de un Estado miembro, como es el caso que nos ha sido planteado.

Cuestión distinta es que se haya de tener en cuenta la Ley 25/2009, fruto del llamado entonces “enfoque ambicioso” de transposición de la Directiva de servicios, en concreto, la modificación que llevó a cabo, entre otras muchas normas, de la Ley 271974, de 13 de febrero, de Colegios profesionales (LCP).

Esa reforma del año 2009 es la que emplea la resolución de la que se discrepa para considerar, en conexión con la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley 34/2006, que es exigible la colegiación obligatoria de los abogados, con arreglo a los artículos 3.2 y 3.3 de la LCP.

Pero la resolución no detiene ahí su razonamiento. En concreto, afirma que ese artículo 3.3 de la LCP *“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 incorporación del abogado o bien si resulta de cumplimiento continuo (esto es, cada vez que cambia de residencia dentro del territorio nacional)”*.

Pues bien, en mi criterio, la LCP no aclara esa cuestión porque no ha de hacerlo.

El artículo 3.3 de la LCP establece lo siguiente:

*“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”*.

Se contienen en este precepto el principio de la territorialidad en la colegiación (es decir, que la colegiación ha de producirse y mantenerse en el Colegio en que se encuentre el domicilio profesional único o principal) y el principio de colegiación única (bata la incorporación a un Colegio para ejercer en todo el territorio).

Y considero que ello es así, es decir, que la regla del artículo 3.3 de la LCP se refiere a la primera incorporación y a cualquier otra posterior, porque la LCP no hace distinción alguna en la materia, de modo que no es admisible razonar sobre su literalidad (tratando de diferenciar “incorporación inicial” de “posteriores colegiaciones o cambios de colegio”) para tratar de encontrar vacíos normativos en su planteamiento.

La resolución de la que se discrepa añade a ese razonamiento una supuesta ausencia de regulación en el Estatuto General de la Abogacía Española, porque únicamente razona sobre su artículo 11. Pero las normas han de ser examinadas en su conjunto, y la resolución omite cualquier consideración sobre el artículo 31 de ese mismo cuerpo normativo, que impone a los abogados el deber de *“mantener despacho profesional abierto, propio, ajeno o de empresa, en el territorio del Colegio en cuyo ámbito esté incorporado y ejerza habitualmente la profesión”* (letra b).

Ese verbo “mantener” es esencial a los efectos de resolver la presente cuestión, por cuanto además de lo ya razonado sobre el artículo 3.3 de la LCP, existe una norma vigente en el ordenamiento jurídico que impone de manera clara la obligación de que los abogados tengan despacho abierto en el Colegio en el que están incorporados y ejerzan habitualmente la profesión, estableciendo de ese modo una relación inescindible entre colegio, despacho abierto y ejercicio de la profesión.

En relación con ello debe indicarse además que la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2004 (recurso núm. 478/2001, FD 2º), invocada en la resolución, no se limitó a declarar la conformidad a Derecho el artículo 11 del EGAE, sino que afirma de manera expresa que dicho precepto recoge lo establecido en la LOPJ y LCP sobre la obligatoriedad de la colegiación, *“precisando que la misma ha de ser en el Colegio correspondiente al domicilio profesional único o principal, como requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de abogado”*.

Es decir, que la colegiación ha de ser en el referido colegio y mantenerse en el que corresponda “como requisito indispensable” para el correcto ejercicio de la profesión, en cumplimiento de lo previsto en la LCP y en el EGAE.

Por todo ello, se considera que la resolución mayoritaria debería haber considerado que sí existe el deber de los abogados de cambiar su colegio de adscripción en los casos de cambio de despacho profesional, único o principal, de modo que exista correspondencia entre Colegio de adscripción y lugar en el que se ubica el despacho profesional, único o principal, por ser aquel en el que se desarrolla de manera única o principal la profesión.

2. Resta, por tanto, examinar la cuestión desde la perspectiva de la LGUM, norma esta sí que se aplica al desarrollo de actividades en España.

Se invoca esta norma como aquella que determinaría la inadecuación a Derecho del requerimiento del Colegio de Vigo.

Pero lo cierto es que el artículo 5 de la LGUM dispone:

*Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.*

*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.*

Partiendo del dato de que los Colegios son autoridades competentes (anexo de la LGUM), puede considerarse que cuando efectúan requerimientos como los que en este caso se han examinado, no limitan el ejercicio de la profesión de manera arbitraria o contraria a los principios de la propia LGUM, sino que se limitan a ejecutar

las normas vigentes que les atribuyen las funciones públicas de ordenación y regulación de la profesión, en términos revalidados por el Tribunal Constitucional en su sentencia 3/2013.

Entiendo, además, que la ponderación de los intereses en presencia ya la ha hecho el legislador, a través de la LCP, reformada en 2009, y del EGAE.

Es decir, como ya he indicado con anterioridad, la LCP debe su redacción actual a la reforma llevada a cabo por la Ley 25/2009, de modo que cabe entender que la reforma de la legislación sobre colegios profesionales ya está adaptada a los principios informadores de la Ley 17/2009 y, en lógica consecuencia, a los de la Directiva de servicios. Por consiguiente, cuando el legislador modifica la LCP en 2009, ya lo hace teniendo en cuenta el Derecho europeo, incluidas las razones imperiosas de interés general que permiten introducir limitaciones al acceso o al ejercicio de actividades profesionales, ligadas a la regulación por ley de la existencia de profesiones de colegiación obligatoria.

Entiendo, siguiendo esta línea de razonamiento, que los Colegios, cuando actúan ordenando la profesión amparados en las previsiones de la LCP, reformada en 2009, no han de invocar una razón imperiosa de interés general específica que legitime su actuación. De no aceptarse así, se estaría refutando la reforma llevada a cabo en la LCP por la Ley 25/2009, entendiendo que fue insuficiente o no ajustada a la Ley 17/2009 y que los Colegios profesionales no son las autoridades competentes para la ordenación y regulación de la respectiva profesión.

En el caso concreto, el Colegio de Vigo se ha limitado a aplicar las previsiones de los artículos 3.3 de la LCP y 11 y 31 del EGAE y a exigir a la colegiada su cumplimiento. Se trata, por tanto, de una actuación colegial conforme con el ordenamiento en garantía de la observancia de las previsiones normativas de ordenación de la profesión, función que por expresa atribución legal corresponde a los Colegios profesionales. La resolución de la que discrepo llevada a sus últimas consecuencias obliga a entender que los Colegios no han de ejercer su función de ordenación de la profesión en los términos previstos en la LCP y en el EGAE, incumpliendo las ya examinadas previsiones legales y reglamentarias.

Pero eso no es lo que ha de deducirse del artículo 18 LGUM. Este dispone, en efecto, lo siguiente:

*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.*

Como es obvio, si se entendiese que la LCP incurre en uno de esos vicios tras la redacción dada por la Ley 25/2009, debería promoverse el pertinente recurso al el TJUE o el TC; si se estima que es el EGAE, entonces debería impugnarse ante el Tribunal Supremo.

Pero no es admisible que se considere disconforme con la LGUM una actuación que se limita a aplicar el ordenamiento vigente, que no ha sido considerado contrario a Derecho y que, antes bien, resulta de la reforma llevada a cabo en 2009 en la LCP, sin que la regla del artículo 31 del EGAE haya sido en ningún momento cuestionado ante los tribunales.

En definitiva, siendo todo ello derecho vigente que cuenta con la presunción de su acomodación al Derecho europeo aplicable y a sus normas de transposición, entiendo que la resolución debería haber entendido que no cabe la interpretación que hace del artículo 3.3 de la LCP, que no es aplicable la Ley 17/2009 al caso y que, en último término, no hay infracción de la LGUM.

Madrid, a 12 de abril de 2023.