



Roj: **SAN 4798/2023 - ECLI:ES:AN:2023:4798**

Id Cendoj: **28079230062023100644**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **29/09/2023**

Nº de Recurso: **630/2018**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **MARIA JESUS VEGAS TORRES**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN SEXTA**

**Núm. de Recurso:** 0000630 /2018

**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 06149/2018

**Demandante:** Ilustre Colegio de abogados de Madrid

**Procurador:** D. FERNANDO RUIZ DE VELASCO MARTINEZ DE ERCILLA

**Demandado:** COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilma. Sra.:** D<sup>a</sup>. MARIA JESUS VEGAS TORRES

### **SENTENCIA N<sup>o</sup> :**

**Ilma. Sra. Presidente:**

D<sup>a</sup>. BERTA SANTILLAN PEDROSA

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

D<sup>a</sup>. MARIA JESUS VEGAS TORRES

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

VISTO por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso contencioso-administrativo núm. **630/2018**, promovido por el Procurador de los Tribunales D. Fernando Ruiz de Velasco Martínez de Ercilla, en nombre y en representación del **Ilustre Colegio de abogados de Madrid**, contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de fecha 26 de julio de 2018, dictada en el expediente NUM000 . Ha sido parte en autos la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**



**PRIMERO.**- Interpuesto el recurso y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando que se dote sentencia por la que, anule la sanción administrativa impuesta, con expresa imposición de costas a la Administración recurrida, en aplicación del artículo 139 de la LRJC.

**SEGUNDO.** - El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicaba se dictase sentencia por la que se confirmasen los actos recurridos en todos sus extremos.

**TERCERO.** - No habiéndose acordado el recibimiento del recurso a prueba, se confirió traslado a las partes para la presentación de conclusiones escritas, verificado o cual, quedaron as activaciones conclusas para deliberación, votación y fallo, a cuyo efecto se señaló el día 5 de julio del año en curso, fecha en la que tuvo lugar Ha sido Ponente la Magistrada Dña. M.<sup>a</sup> Jesús Vegas Torres, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- En el presente recurso contencioso administrativo impugna el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de fecha 26 de julio de 2018, dictada en el expediente NUM000 .

La parte dispositiva de dicha resolución tuvo el siguiente tenor literal:

*" PRIMERO. - Declarar acreditada la existencia de una infracción del artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia , consistente en la introducción de barreras de acceso no previstas legalmente al ejercicio de la profesión de abogado.*

*SEGUNDO. - Calificar la conducta como muy grave, de acuerdo con el artículo 62.4.a) de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia .*

*TERCERO. - Declarar responsable de dicha infracción al ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE ABOGADOS DE MADRID.*

*CUARTO. - Imponer al ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE ABOGADOS DE MADRID una multa de 3.000 euros.*

*QUINTO. - Intimar al ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE ABOGADOS DE MADRID a paralizar la conducta infractora y abstenerse en el futuro de llevar a cabo conductas iguales o semejantes a la examinada en el presente expediente y para que adecue su conducta y sus normas colegiales a la legislación vigente en materia de Defensa de la Competencia.*

*SEXTO. - Ordenar al ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE ABOGADOS DE MADRID la difusión del texto íntegro de esta resolución entre todos sus colegiados, así como en la página web del Colegio.*

*SÉPTIMO. - Instar a la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Comunidad de Madrid para que vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta resolución.*

*SÉPTIMO. - Instar a la Dirección de Competencia de esta Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta Resolución".*

**SEGUNDO.** - El expediente que concluyó con la resolución recurrida fue incoado como consecuencia de denuncia presentada el 25 de octubre de 2016 por D. Luis Alberto contra el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid por presuntas prácticas restrictivas de la competencia contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

La resolución sancionadora impugnada precisa que el mercado relevante por razón del servicio/actividad es el constituido por los servicios profesionales de abogacía prestados por letrados (incluido en la rama CNAE 6910 "Actividades Jurídicas"), en cuanto se pudiera ver afectado por la aplicación efectuada por el ICAM de la normativa de acceso a dicha actividad.

En relación con el mercado geográfico, recoge que: "En relación con el ámbito territorial del ICAM, el artículo 2 de sus Estatutos ("De su ámbito territorial") dispone: "El ámbito del Colegio se extiende a todo el territorio de la Comunidad de Madrid, a excepción del que, según Ley, corresponde al Colegio de Abogados de Alcalá de Henares". Por su parte, los Estatutos del ICAAH, aprobados por su Junta General Extraordinaria de 9 de mayo de 2013, señalan que el ámbito territorial de este Colegio se extiende a los partidos judiciales de Alcalá de Henares, Arganda del Rey, Coslada y Torrejón de Ardoz".

Tras ello, se recoge la normativa relativa al acceso a la profesión de abogado constituida por las siguientes normas:



- Ley 34/2006, de 30 de octubre, de Acceso a profesiones de Abogado y Procurador de Tribunales (en adelante, Ley de Acceso), modificada en su disposición adicional 1ª por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (en adelante, Ley Ómnibus) y en su artículo 2, disposiciones adicionales 8ª y 9ª y en su disposición transitoria única por la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles (en adelante, Ley de Mediación).

- Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales (en adelante, Reglamento de Acceso), modificado por el Real Decreto 150/2014, de 7 de marzo afectando a sus artículos 17 y 20, y

- Orden PRE/2498/2015, de 24 de noviembre, por la que se convoca la prueba de evaluación de aptitud profesional para el ejercicio de la profesión de Abogado para el año 2016 (en adelante, Orden de convocatoria).

Recuerda que, en lo que atañe al presente expediente, la Ley de Acceso regula las condiciones para la obtención del título profesional de abogado, siendo necesario este título profesional para ejercer la asistencia letrada en aquellos procesos judiciales y extrajudiciales en los que la normativa vigente imponga o faculte la intervención de abogado y, en todo caso, para prestar asistencia letrada o asesoramiento en Derecho utilizando la denominación de abogado ( artículo 1.2 de la Ley de Acceso). Que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del mismo artículo 1, la obtención del título profesional de abogado es requisito imprescindible para la colegiación en los correspondientes colegios profesionales de España y que para la obtención del citado título profesional de abogado se requiere estar en posesión del título universitario de licenciado en Derecho o el de grado que lo sustituya y acreditar su capacitación profesional mediante la superación de la correspondiente especialización mediante un curso de formación acreditado conjuntamente por los ministerios con responsabilidades en Justicia y Educación junto a la superación de una evaluación estatal (artículo 2.1).

Añade que la Ley de Acceso entró en vigor a los cinco años de su publicación en el BOE (esto es, el 31 de octubre del 2011).

Transcribe, además, su disposición adicional octava cuyo tenor es el siguiente:

*"Los títulos profesionales que se regulan en esta Ley no serán exigibles a quienes obtengan un título de licenciado en Derecho con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, siempre que, en el plazo máximo de dos años, a contar desde el momento en que se encuentren en condiciones de solicitar la expedición del título oficial de licenciado en Derecho, procedan a colegiarse, como ejercientes o no ejercientes".*

Por su parte, recuerda que la disposición transitoria única de la misma Ley establece que:

*"1. Los títulos profesionales regulados en esta norma no serán exigibles a quienes ya estuvieran incorporados a un colegio de abogados o procuradores, como ejercientes o no ejercientes, en el momento de la entrada en vigor de la presente ley.*

*2. Los títulos profesionales regulados en esta ley tampoco serán exigibles a quienes, sin estar incorporados a un colegio de abogados o procuradores a su entrada en vigor, hubieran estado incorporados antes de su entrada en vigor, como ejercientes o no ejercientes, durante un plazo continuado o discontinuo no inferior en su cómputo total a un año, siempre que procedan a colegiarse antes de ejercer como tales y no hubieran causado baja por sanción disciplinaria.*

*3. Quienes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley se encontrarán en posesión del título de licenciado o grado en Derecho o en condiciones de solicitar su expedición y no estuvieran comprendidos en el apartado anterior, dispondrán de un plazo máximo de dos años, a contar desde su entrada en vigor, para proceder a colegiarse, como ejercientes o no ejercientes, sin que les sea exigible la obtención de los títulos profesionales que en ella se regulan".*

Dicho lo anterior, se aborda la descripción de los hechos acreditados. A tal efecto se expone lo siguiente:

El denunciante se licenció en Derecho por la Universidad de Alcalá en la primavera del año 2012 procediendo a la colegiación como abogado no ejerciente en el ICAM en septiembre del mismo año 2012.

Dos años después canceló la colegiación a solicitud propia y de forma voluntaria en el mes de octubre del año 2014, debido a la dificultad para afrontar la cuota del colegio.

Pasados otros dos años, el 8 de septiembre de 2016, el denunciante solicitó información al ICAM para la reincorporación como colegiado.

El Servicio de Atención al Colegiado del ICAM respondió en la misma fecha indicando que no podía reincorporarse "porque le afecta la Ley".



Tras efectuar consulta al CGAE y obtener respuesta de dicho Consejo, el denunciante remitió nueva solicitud de colegiación al ICAM a través de correo electrónico del 14 de septiembre de 2016.

Con fecha 10 de octubre de 2016 el denunciante recibió respuesta del Director de Servicios Jurídicos del ICAM en la que se manifiesta que dado que el denunciante se había colegiado en septiembre de 2012, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Acceso (31 de octubre del 2011), el ICAM considera que su exención del título profesional de abogado se produjo como consecuencia de la disposición adicional octava de la Ley de Acceso introducida por la Ley de Mediación (vigente desde el 27 de julio de 2012).

Explica la resolución impugnada que, para el ICAM, quienes hacen uso de esta disposición no ostentan el "derecho adquirido" y sine die de colegiarse con exención del título profesional de abogado en los supuestos de que causara baja en el Colegio y pretendiese en el futuro una nueva colegiación, pues ésta no es continuación de la colegiación precedente, que se habría extinguido por la baja colegial. Que el ICAM entiende que la Ley de Acceso contempla a modo de "derecho adquirido" a colegiarse con exención del título profesional de abogado a quienes ya estaban colegiados el 31 de octubre de 2011, y ello en virtud de la disposición transitoria única de la misma Ley.

Como consecuencia de los hechos que se recogen en la resolución, la Sala de Competencia de la CNMC coincidiendo con el órgano instructor, considera que la Ley de Acceso, como norma que introduce restricciones a la competencia y barreras de entrada al libre ejercicio profesional, impide a los colegios extender la aplicación de los requisitos de entrada a la profesión de abogado a casos no previstos (o directamente exonerados) en la norma y que, por ello, la negativa de estas corporaciones profesionales a la nueva colegiación del titulado que ya se colegió amparado en determinadas disposiciones de la propia Ley de Acceso y causó baja posteriormente constituye una conducta restrictiva de la competencia prohibida por el artículo 1 de la LDC que atenta contra la ratio legis de la Ley de Acceso. Sostiene que los requisitos exigidos por el ICAM en sus negativas a la nueva colegiación de los profesionales que estuvieron ya colegiados:

- Restringen la entrada de letrados, lo que supone un perjuicio para los potenciales interesados al tener a su disposición un menor número de letrados. - Infringen el principio de no discriminación en el ámbito de la libre prestación de los servicios.

Y por todo ello, concluye que la negativa del Colegio de Abogados de Madrid a la nueva colegiación del titulado que ya se colegió amparado en determinadas disposiciones de la propia Ley de Acceso y causó baja posteriormente, constituye una conducta restrictiva de la competencia prohibida por el artículo 1 de la LDC que atenta contra la ratio legis de la Ley de Acceso.

**TERCERO.** - Disconforme con la resolución impugnada, la parte recurrente opone frente a la misma los siguientes motivos de impugnación:

- 1- Inexistencia de acto administrativo ("decisión"). Carencia de acto expreso o presunto susceptible de consideración jurídica alguna. Falta de acuerdo, decisión, recomendación o práctica concertada o consciente paralela.
- 2- Falta de correlación con la consulta formulada y la pretendida conducta anticompetitiva por establecer barreras en el acceso a la profesión.
- 3- Inexistencia de antijuridicidad. Conducta exenta. Principio de legalidad.
- 4- Falta de acreditación del elemento subjetivo de la culpabilidad.
- 5- Falta de acreditación sobre los efectos que en el mercado han producido los hechos por los que el ICAM ha sido sancionado; no concurrencia del requisito de restricción o falseamiento de la competencia.

Como conclusión, manifiesta que la resolución sancionadora de la CNMC se edifica sobre un conjunto de discrepancias interpretativas de las cuales no se puede colegir directa o indirectamente conducta colusoria alguna; sin perjuicio que sea digno de toda crítica la deficiencia técnico-jurídica del legislado.

El Abogado del Estado interesa la desestimación del recurso y la confirmación de la resolución recurrida por los propios fundamentos de ésta.

**CUARTO.** - Co mo hemos consignado, opone la parte recurrente como primer motivo de impugnación la inexistencia de acto administrativo ("decisión"), la carencia de acto expreso o presunto susceptible de consideración jurídica alguna y la falta de acuerdo, decisión, recomendación o práctica concertada o consciente paralela.

Pues bien, para dar respuesta a este motivo de impugnación conviene poner de manifiesto los siguientes hechos:

D. Luis Alberto se licenció en Derecho por la Universidad de Alcalá en la primavera del año 2012 procediendo a la colegiación como abogado no ejerciente en el ICAM en septiembre del mismo año. Cancela la colegiación a solicitud propia y de forma voluntaria en el mes de octubre del año 2014, debido a la dificultad para afrontar la cuota del colegio. El 8 de septiembre de 2016 presenta solicitud de información al ICAM para realizar la reincorporación como colegiado. El Servicio de Atención al Colegiado del ICAM responde en la misma fecha indicando que no podía reincorporarse porque le afecta la Ley. La denunciante consulta al CGAE. En su respuesta, el CGAE le informa en los siguientes términos: "(...) en el caso de la obtención de la licenciatura en derecho con posterioridad al 31 de octubre de 2011, a fin de que no sea de aplicación el sistema de acceso a la profesión previsto en la ley 35/2006, se dispone de un plazo de dos años para colegiarse desde el momento en que se pueda solicitar la expedición del título de licenciado, sin que la ley determine plazo alguno de permanencia en la colegiación". Tras ello, insiste al ICAM en su solicitud por correo electrónico de 14 de septiembre de 2016. El 10 de octubre de 2016 recibe respuesta del Director de Servicios Jurídicos del ICAM en la que se le explica que, dado que se había colegiado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Acceso (31 de octubre del 2011), su exención del título profesional de abogado fue como consecuencia de la disposición adicional octava de la Ley de Acceso introducida por la Ley de Mediación (vigente desde el 27 de julio de 2012) no ostenta el "derecho adquirido y sine die" de colegiarse con exención del título profesional de abogado en los supuestos de que causara baja en el Colegio y pretendiese en el futuro una nueva colegiación, pues ésta no es continuación de la colegiación precedente, que se habría extinguido por la baja colegial. Para el ICAM la Ley de Acceso contempla, a modo de "derecho adquirido" a colegiarse con exención del título profesional de abogado, a quienes ya estaban colegiados el 31 de octubre de 2011, y ello en virtud de la disposición transitoria única de la misma Ley.

Dicho lo anterior debemos recordar que el expediente que concluyó con la resolución sancionadora recurrida se inició en virtud de denuncia presentada por D. Luis Alberto contra el Colegio de Abogados de Madrid por presuntas prácticas restrictivas de la competencia contrarias al artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en cuanto que no permite la colegiación del denunciante, que es necesaria para su acceso al mercado como futuro proveedor de servicios de la profesión de abogado en base a una interpretación errónea, torticera y forzada de la ley.

Pues bien, las respuestas dadas a las solicitudes de información presentadas por el denunciante para realizar su reincorporación al Colegio resultan ilustrativas de la decisión que se iba a adoptar en el caso de que se formulara una solicitud formal de reincorporación.

Por lo demás, debemos insistir que no es objeto de impugnación el acto administrativo, resolución o decisión administrativa denegatorio de una solicitud de colegiación, por lo que, a efectos de examinar si la conducta denunciada es anticompetitiva o no, carecen de la transcendencia anulatoria pretendida en la demanda, las alegaciones sobre quien ostenta de competencia para denegar la incorporación de nuevos colegiados. Tampoco las consideraciones que efectúa el Colegio recurrente sobre la distinción entre actos definitivos y actos trámite.

Para terminar, cumple manifestar que, el acto administrativo expreso o presunto, por el que se deniega la colegiación a un solicitante si es exigible para interponer recurso en sede jurisdiccional pero no para formular una denuncia ante la CNMC por conductas que se reputen anticompetitiva, que no está supeditada al agotamiento de las vías administrativas y judicial.

Así las cosas, el motivo examinado debe ser desestimado.

**QUINTO.-** Continuando con el examen de los motivos de impugnación del Colegio recurrente, la Sala asume que los Colegios profesionales están sujetos a la legislación sobre defensa de la competencia y que las conductas denegatorias de colegiación, como la aquí examinada, en cuanto puedan suponer una barrera de acceso, no previstas legalmente, al ejercicio de la profesión de abogado pueden integrar la infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia en cuanto constituyen una restricción de la competencia.

Dicho lo anterior, examinaremos si la conducta del Colegio de Abogados de Madrid sancionada es antijurídica y si concurre el elemento subjetivo del tipo.

Dicho lo anterior, recordemos que la resolución recurrida fundamenta la antijuricidad de la conducta del Colegio de Abogados de Madrid en los siguientes términos:

*"(...) La interpretación del ICAM respecto de la aplicación de la disposición adicional octava de la Ley de Acceso exigiendo la colegiación indefinida en la incorporación profesional para no tener que obtener el título profesional de abogado constituye una restricción de la competencia al introducir barreras de acceso no previstas legalmente al ejercicio de la profesión de abogado y resulta contraria a la interpretación realizada sobre la aplicación de*

la citada normativa por el Consejo General de la Abogacía Española, el Ministerio de Justicia y los órganos jurisdiccionales que han examinado supuestos similares "

Argumenta que " la interpretación refrendada por la CNMC es la asumida por el Colegio General de Abogados de España que, en su escrito de 31 de enero de 2017, remitido como respuesta al requerimiento de información de la DGEEC, señaló, en relación con el supuesto investigado en el presente expediente, que en relación con la disposición adicional octava, es criterio de este Consejo General que no se aplica la Ley de Acceso en ningún momento a quienes se encuentren en este supuesto, pudiéndose reincorporar a la profesión cuando lo estimen conveniente".

Añade que "es también el criterio incluido en el informe de la Comisión Jurídica del CGAE nº 7/16 sobre "Colegiación y aplicación de la disposición transitoria de la Ley 34/2016 de acceso, entre cuyas conclusiones destaca las siguientes:

"Segunda. - Los problemas interpretativos surgen cuando los colegiados al amparo de ese apartado 3º (de la Disposición transitoria única.3 ) se dan de baja en el Colegio y pasado un tiempo pretenden volver a colegiarse una vez transcurrido el plazo de dos años. Existen hasta ahora dos posiciones al respecto. Por un lado, la Comisión de Formación del CGAE, el ICAM y el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid consideran que el abogado colegiado a su amparo deberá permanecer colegiado indefinidamente, puesto que si se da de baja en cualquier momento perderá el derecho de volver a colegiarse sin obtener el título profesional de abogado regulado en la misma Ley, estando sometido a los mismos requisitos existentes en el momento de su nueva colegiación para cualquiera que en ese momento pretenda colegiarse. El Ministerio de Justicia considera para el mismo caso que el abogado que permanezca colegiado un año tendrá el derecho de volver a colegiarse sin obtener el título profesional de abogado regulado en la misma Ley. El TSJ de Madrid se sitúa en esta línea aun cuando no es taxativo en la exigencia de ese plazo de colegiación de un año. (...)

Tercera. La interpretación acerca del alcance del mandato normativo contenido en el apartado 3º de la disposición transitoria debe partir de que el tratamiento de la nueva alta colegial de quien haya causado baja después de la entrada en vigor de la Ley de Acceso debe ser idéntica en todos los casos que, a su vez, sean idénticos atendiendo exclusivamente a la causa de la baja, pero no a las situaciones o circunstancias personales descritas en los diferentes apartados de la disposición transitoria de la Ley.

Cuarta. El abogado colegiado al amparo del apartado 3º de la disposición transitoria única de la Ley de Acceso que se haya dado de baja tiene el derecho de volver a colegiarse sin obtener el título profesional de abogado regulado en la Ley.

Existen razones diversas para mantener esta posición, que se desarrollan en el Informe. La generosidad de la disposición transitoria con quienes se encontraban en las situaciones jurídicas que describe impregna todos sus apartados y es un dato esencial. Pero el definitivo es la interpretación sistemática del precepto, para lo que es imprescindible compararlo con la disposición adicional octava ("Licenciados en Derecho"). Cualquier tesis diferente de la aquí mantenida haría de peor condición a quienes en el momento de la entrada en vigor de la Ley se encontraban en posesión del título de licenciado en Derecho (apartado 3º) que quienes obtuvieran el título de licenciado en Derecho con posterioridad a tal entrada en vigor (adicional octava), lo que no es jurídicamente razonable, ni posible, porque la discriminación sería tan evidente que convertiría en inconstitucional la previsión del apartado 3º de la disposición transitoria. Debe así acudirse a una interpretación que evite la discriminación y facilite una aplicación coherente de la norma.

Quinta. - No se puede imponer ningún requisito para que estos abogados se vuelvan a colegiar, como podría ser el de haber permanecido colegiado un año por analogía con el apartado 2º. La Ley no lo hace y a los incluidos en el ámbito de aplicación de la disposición adicional octava nada se les exige. En coherencia con la decisión del Legislador de permitirles la colegiación y el ejercicio profesional de la abogacía con la única limitación temporal de que procedieran a colegiarse en plazo determinado, ha de mantenerse que ese ejercicio profesional podrá desarrollarse en momentos ulteriores sin trabas, requisitos o condiciones añadidas, aun cuando se hayan dado temporalmente de baja colegial".

Recoge también la resolución sancionadora como precedente de interpretación alternativa de la que se ha separado el Colegio recurrente, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 30 de septiembre de 2016, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid y confirmó la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 28, de 17 de marzo de 2016, por la que se estimó el recurso presentado por un abogado colegiado al amparo de la Disposición transitoria 3 de la ley de Acceso, a quien el ICAM denegó la segunda colegiación por entender que, al haber transcurrido el período de dos años desde la entrada en vigor de la Ley de Acceso, se encontraba ya sometido a ésta y, por tanto, a la necesaria obtención del título profesional de abogado.



Y concluye la CNMC que "(...) esta Sala entiende que el ICAM se encontraba en una posición obligada, que resulta aún más inexcusable teniendo en cuenta sus conocimientos y dominio de la materia jurídica, al tratarse, precisamente, de un Colegio de Abogados, para conocer la improcedencia de la denegación de la solicitud de colegiación del denunciante y teniendo en cuenta los precedentes citados que amparan interpretaciones alternativas".

Pues bien, dicho lo anterior cumple manifestar lo siguiente:

El escrito de 31 de enero de 2017, remitido como respuesta al requerimiento de información de la DGEEC, que cita la Resolución sancionadora para fundamentar la antijuricidad de la conducta del ICAM, no constituye el precedente de una interpretación alternativa sobre la tan citada Disposición Adicional Octava de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, de Acceso a profesiones de Abogado y Procurador de Tribunales por cuanto es de fecha posterior a las respuestas dadas por el ICAM a las solicitudes de información presentadas, la última de ellas, el 10 de octubre de 2016.

Tampoco puede ser citada como precedente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de septiembre de 2016 porque aborda un supuesto de denegación de colegiación tras baja voluntaria de un de una colegiación inicial realizada al amparo de la Disposición Transitoria .3 de la Ley de Acceso y no al amparo de la Disposición Adicional Octava de la misma Ley, como en el caso que nos ocupa.

Dicho lo anterior, conviene subrayar parte de la fundamentación jurídica de la sentencia, a cuyo tenor; " (...) el supuesto que se nos plantea en el caso enjuiciado es determinar la situación de aquellos profesionales -como el actor- que acogidos a la disposición transitoria tercera proceden a darse de alta en el plazo de los dos años desde la entrada en vigor de la Ley y que permanecen de alta en el Colegio ejerciendo un periodo dilatado -en este caso superior al año y medio-, dándose después de baja voluntariamente una vez transcurrido el citado plazo de dos años desde la entrada en vigor, por lo que nos encontramos así ante un supuesto no regulado expresamente pero digno de ser interpretado favorablemente dado el espíritu final que subyace en la ley.

Y en esta tesitura, como hace el Juez de instancia, debe tenerse presente cual es la finalidad del establecimiento del título profesional de abogado que se expone en la Exposición de Motivos de la referida Ley de 2006 y que «subraya la importancia de la formación práctica de los profesionales, de modo que quede garantizada de forma objetiva su capacidad para prestar la asistencia jurídica constitucionalmente prevista.

Formación que ha quedado acreditada plenamente en caso del actor con su ejercicio profesional durante más de año medio.

Desde esta perspectiva ha sido voluntad del propio legislador conforme al apartado primero de la disposición transitoria única, que no les sea exigible el título (imprescindible según el artículo 1.4 de la Ley de acceso y el 7.1 h) de los Estatutos del Colegio de Abogados de Madrid) a aquellos profesionales que ya hubieran ejercido la profesión habiendo estado de alta como colegiados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, y ello porque así sucede, por ejemplo, para aquéllos que ejercen el Derecho desde otra función para cuyo desempeño han superado pruebas selectivas acreditativas de capacitación jurídica, a los que no se les exige que se sometan a un proceso formativo y a una evaluación reiterativa si deciden pasar a desempeñar la abogacía o la procura, y tampoco tendría sentido que dicho requisito se exigiera a quien ya ha ejercido la Abogacía de manera efectiva - los apartados 2 y 3 de la Disposición transitoria única se refieren incluso a los no ejercientes -, durante un periodo no inferior a un año y siempre que la baja no hubiera sido por sanción disciplinaria".

A la vista de la fundamentación jurídica que acabamos de transcribir, entendemos que la interpretación que en ella se realiza de la Disposición transitoria.3 de la Ley de Acceso no es trasladable de forma automática a los hechos que recoge la resolución sancionadora puesto que en el caso ahora examinado, a diferencia del resuelto en la citada sentencia, no se ha acreditado que el denunciante contara con " formación práctica, de modo que quede garantizada de forma objetiva su capacidad para prestar la asistencia jurídica constitucionalmente prevista" antes del momento de instar su ulterior colegiación tras su baja voluntaria .

Por lo demás, recordemos que en el presente caso, el denunciante había obtenido la colegiación inicial al amparo de la Disposición Octava de la Ley de Acceso y que el informe de la Comisión Jurídica del CGAE nº 7/16 se refiere a la "Colegiación y aplicación de la disposición transitoria de la Ley 34/2016 de acceso" Así las cosas, tampoco puede citarse este informe como precedente por cuanto que para su aplicación al caso examinado era necesario efectuar una interpretación extensiva a los supuestos de colegiación conforme a la citada Disposición Adicional.

Así las cosas, como acontecía en el supuesto resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tampoco está regulado expresamente en la ley y, por tanto, ha requerido de una labor interpretativa, la situación de aquellos profesionales que acogidos a la Disposición Adicional Octava proceden a darse de alta en el plazo de los dos años desde la entrada en vigor de la Ley y que permanecen de alta en el



Colegio ejerciendo un periodo, dándose después de baja voluntariamente una vez transcurrido el citado plazo de dos años desde la entrada en vigor y, en consecuencia, hemos de convenir con el Colegio recurrente en la falta de antijuricidad de la conducta por la que ha sido sancionado por cuanto las respuestas dadas por el Colegio de Abogados se han fundamentado en una interpretación de la Disposición Adicional Octava de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, de Acceso a profesiones de Abogado y Procurador de Tribunales, que, en el momento de producirse, no se ha aparatado de precedentes interpretativos alternativos y que, por tanto, no puede reputarse "per se" anticompetitiva a los efectos de integrar una infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

Así las cosas, el presente recurso ha de ser estimado, resultando innecesario entrar a examinar los restantes métodos de impugnación a invocados en la demanda.

**SEXTO.** - De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 LJCA, las costas han de ser impuestas a la Administración demandada.

## FALLAMOS

Estimar el recurso contencioso-administrativo promovido por el Procurador de los Tribunales D. Fernando Ruiz de Velasco Martínez de Ercilla, en nombre y en representación del **Ilustre Colegio de abogados de Madrid**, contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de fecha 26 de julio de 2018, dictada en el expediente NUM000 , que anulamos, con expresa imposición de costas a la Administración demandada.

La presente sentencia, que se notificará en la forma prevenida por el art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es susceptible de recurso de casación, que habrá de prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Lo que pronunciamos, mandamos y firmamos.