

RESOLUCION (Expte. 478/99, Abogados Cádiz)

Pleno

Excmos. Sres.:

Solana González, Presidente
Huerta Trolèz, Vicepresidente
Hernández Delgado, Vocal
Castañeda Boniche, Vocal
Pascual y Vicente, Vocal
Comenge Puig, Vocal
Martínez Arévalo, Vocal
Franch Menéu, Vocal
Muriel Alonso, Vocal

En Madrid, a 18 de enero de 2001

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, el Tribunal), con la composición arriba expresada y siendo Ponente el Vocal D. José Hernández Delgado, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente 478/99 (1809/98 del Servicio de Defensa de la Competencia, en adelante, el Servicio) iniciado por denuncia de Dña. María José López Guerra contra el Colegio Provincial de Abogados de Cádiz por supuesta conducta prohibida por el art. 6.1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC), consistente en exigir el requisito de habilitación a los abogados que ocasionalmente ejerzan dentro del ámbito territorial de Cádiz y su provincia.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 25 de mayo de 1998 Dña. María José López Guerra, al amparo de lo dispuesto en el art. 36.1 LDC, denunció al Colegio Provincial de Abogados de Cádiz por supuesta conducta prohibida por la LDC consistente en exigir el requisito de habilitación a los profesionales que ocasionalmente ejerzan en su demarcación.
2. Con fecha 27 de mayo de 1998 la abogada de la denunciante, Dña. Marta Gil Varela, colegiada en el Colegio de Abogados de Sevilla, solicitó que se le tuviera como parte interesada en el expediente al amparo del art. 31.1.b) de la Ley 30/1992, reiterándose en el mismo sentido por escrito de fecha 18 de agosto del mismo año.

3. El Servicio, de conformidad con lo dispuesto en el art. 36.2 LDC, acordó llevar a cabo una información reservada y mediante Providencia de 23 de noviembre de 1998 admitió a trámite la denuncia incoando expediente sancionador contra el Colegio por prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el art. 6 LDC, lo que se notificó a las partes interesadas.
4. A la vista del resultado de la instrucción, se formuló con fecha 7 de abril de 1999 el Pliego de Concreción de Hechos. En el mismo se consideraba que:

"De los hechos acreditados se deduce que el Colegio de Abogados de Cádiz dificulta el ejercicio de la profesión a los letrados de otros Colegios Provinciales, al exigirles el requisito de habilitación para ejercer dentro el ámbito territorial de su demarcación, habilitación que fue expresamente derogada por el Real Decreto Ley 5/96 y posteriormente por la Ley 7/97.

El Colegio de Abogados de Cádiz es el único facultado para permitir el ejercicio de la abogacía en el territorio de su demarcación y por tanto ostenta posición de dominio en el mercado de los servicios de abogacía en la provincia de Cádiz.

Desde esta perspectiva, el Colegio de Cádiz goza de una indiscutible posición de dominio, posición, de la que, a juicio del Servicio, abusa cuando impide el libre ejercicio de la profesión, en el territorio de su demarcación, por parte de los letrados de otros colegios en las condiciones establecidas por la Ley, por tanto situando a sus colegiados en una posición ventajosa frente al resto.

Esta actuación provoca que a una persona o empresa del resto del territorio del Estado le resulte perjudicial contratar los servicios de un profesional de su residencia cuando ha de actuar en la provincia de Cádiz, lo que restringe la libertad de elección pretendida con la reforma liberalizadora de los colegios profesionales y resulta a todas luces contrario a la libre competencia.

Esta conducta podría constituir una práctica restrictiva de la competencia prohibida por el artículo 6.1 de la LDC.

De la anterior conducta se considera responsable al Colegio de Abogados de Cádiz."

5. Con fecha 6 de mayo de 1999, D. José Luis Navarro Pérez, abogado en ejercicio, presentó escrito en el que solicitaba ser interesado en este expediente, lo que el Servicio acordó por Providencia de 13 de mayo de 1999.
6. Declaradas concluidas las actuaciones, la Instructora procedió a redactar el informe previsto en el art. 37.3 LDC. En dicho informe, de fecha 18 de noviembre de 1999, se propone al Tribunal que dicte Resolución y que, entre otros pronunciamientos, *"declare la existencia de una práctica restrictiva de la competencia prohibida por el art. 6.1 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, consistente en exigir el requisito de habilitación para ejercer dentro del ámbito territorial de Cádiz y su provincia, habilitación que ha sido derogada por el Real Decreto-Ley 5/96 y posteriormente por la Ley 7/97. De dicha práctica es responsable el Colegio de Abogados de Cádiz."*
7. Recibido el expediente el 22 de noviembre de 1999, mediante Providencia de 9 de diciembre el Tribunal acordó, de conformidad con lo establecido en el art. 39 LDC, admitirlo a trámite, designar Ponente y, de acuerdo con el art. 40 LDC, ponerlo de manifiesto a los interesados, concediéndoles plazo para que pudieran solicitar la celebración de vista y proponer las pruebas que estimaran necesarias.
8. Los interesados en el expediente evacuaron el trámite y mediante Auto de fecha 6 de marzo de 2000 el Tribunal acordó admitir y declarar pertinentes determinadas pruebas propuestas, denegar otras, así como realizar el trámite de conclusiones.
9. Mediante Providencia de 6 de abril de 2000, el Tribunal puso de manifiesto a los interesados el resultado de las diligencias de prueba para que alegasen cuanto estimasen conveniente sobre su alcance e importancia, concediendo asimismo plazo para formular conclusiones.
10. Mediante escritos de fechas 8 de mayo, 23 de mayo y 1 de junio de 2000 los interesados D. José Luis Navarro Pérez, el Colegio de Abogados de Cádiz y Dña. María José López Guerra, respectivamente, evacuaron el trámite.
11. Por Providencia de 10 de octubre de 2000 el Tribunal estimó que la cuestión sometida a su conocimiento por el Servicio pudiera no haber sido apreciada debidamente por éste, pues la conducta del Colegio de Abogados de Cádiz acreditada en el expediente podría ser calificada como una decisión colectiva con el objeto y la aptitud para restringir la competencia en el mercado de servicios de abogacía de su demarcación,

que estaría incurso en la prohibición del art. 1 de la Ley 16/1989. En consecuencia y de conformidad con el art. 43 de la LDC, se dio plazo para oír a la Instructora y se sometió la nueva calificación a los interesados para que formularan las alegaciones oportunas, con suspensión del plazo para resolver desde el día 3 de octubre de 2000 hasta el día siguiente al de la comparecencia del último interesado que lo hiciese en plazo.

12. Recibido el informe de la Instructora, por Providencia de 30 de octubre de 2000 se dio traslado del mismo a los interesados para que formularan las alegaciones que estimasen oportunas. Dicho trámite fue evacuado por los interesados.
13. El Pleno del Tribunal deliberó y falló este expediente en su sesión del día 19 de diciembre de 2000, encargando al Vocal Ponente la redacción de la presente Resolución.
14. Son interesados:
 - Colegio de Abogados de Cádiz.
 - Dña. María José López Guerra.
 - Dña. Marta Gil Varela.
 - D. José Luis Navarro Pérez.

HECHO PROBADO

El Tribunal considera acreditado, y no es discutido por las partes, que el Colegio de Abogados de Cádiz exige a los letrados de otros Colegios de Abogados el requisito que han venido denominando "habilitación" -incluyendo el pago de determinadas cantidades- para ejercer dentro del ámbito territorial de su demarcación. El incumplimiento de dicho requisito puede suponer la apertura de expediente disciplinario (folios 61 a 66 del expediente del Servicio).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. En este expediente se examina la imputación que hace el Servicio al Colegio de Abogados de Cádiz de la realización de una práctica restrictiva de la competencia prohibida por el art. 6.1 LDC, consistente en exigir el requisito de "habilitación" para ejercer dentro del ámbito territorial de Cádiz y su provincia, "habilitación" que había sido derogada por el Real Decreto-Ley 5/1996 y, posteriormente, por la Ley 7/1997.

Hay que destacar que la exigencia por parte del Colegio de Abogados de Cádiz de lo que se ha venido llamando requisito de "habilitación" a los letrados adscritos a otros Colegios de Abogados es un hecho acreditado, reconocido por el propio Colegio, por lo que las alegaciones realizadas por éste son exclusivamente jurídicas. Así, en su escrito de conclusiones señala que en el fondo lo único que se discute es la interpretación del art. 3.3 de la Ley 2/1974, según la redacción dada por la Ley 7/1997.

Por lo que se refiere a la posición de dominio en el mercado, el Servicio considera que dado que el Colegio de Abogados de Cádiz es el único facultado para permitir el ejercicio de la abogacía en el territorio de su demarcación, ostenta posición de dominio en el mercado de los servicios de abogacía en el mismo (que cubre la provincia de Cádiz, excluyendo Jerez de la Frontera, que tiene su propio Colegio). En relación con este extremo, aunque el Colegio imputado no discute dicha definición del mercado relevante ni su posición de dominio dentro del mismo, el Tribunal considera que el Colegio no presta servicios de abogacía, sino que opera en el mercado de lo que podría denominarse servicios de dispensa de "licencias" para prestar servicios de abogacía en su demarcación, pero que, desde la modificación legal producida por el Real Decreto-Ley 5/1996 y por la Ley 7/1997, no puede impedir el ejercicio de la abogacía en el territorio de su demarcación de los profesionales colegiados en otros Colegios territoriales, por lo que, desde la entrada en vigor de esta normativa, carece de posición de dominio en dicho mercado. En consecuencia, la conducta examinada, de acuerdo con las consideraciones que se hacen en el fundamento jurídico siguiente, debe analizarse a la luz de las prohibiciones del art. 1 LDC. De hecho, el propio Servicio -en su escrito de 27 de octubre de 2000- reconoce que dicha conducta podría constituir una infracción tanto del art. 1 como del art. 6 LDC, ya que estima que en la misma concurren elementos de ambas infracciones.

2. En relación con la normativa aplicable, hay que tener en cuenta que el artículo 5.2 del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales y de la Ley 7/1997, de 14 de abril, del mismo nombre (resultado de la tramitación parlamentaria de dicho Real Decreto-Ley), introdujo diversas modificaciones en la Ley 2/1974, reguladora de los Colegios Profesionales, cambiando, entre otros, el artículo 2.1 -que con la actual redacción dice que *"El ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal"*- y añadiendo un nuevo apartado 4, en el artículo 2, que establece que *"Los acuerdos,*

decisiones y recomendaciones de los Colegios con trascendencia económica, observarán los límites del artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, sin perjuicio de que los Colegios puedan solicitar la autorización singular prevista en el artículo 3 de dicha Ley".

Por otra parte, el art. 3.2 de la Ley 2/1974 que en su redacción original establecía que *"será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión"*, fue modificado por los mencionados Real Decreto-Ley 5/1996 y Ley 7/1997, quedando redactado de la forma siguiente: *"Es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio correspondiente. 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 del Estado"*.

Además, se introduce un nuevo apartado en el art. 3 con la siguiente redacción: *"Cuando una profesión se organice por Colegios de distinto ámbito territorial, **los Estatutos Generales o, en su caso, los Autonómicos podrán establecer la obligación** de los profesionales, que ejerzan ocasionalmente en un territorio diferente al de colegiación, **de comunicar**, a través del Colegio al que pertenezcan, a los Colegios distintos al de su inscripción, las actuaciones que vayan a realizar en sus demarcaciones, **a fin de quedar sujetos, con las condiciones económicas que en cada supuesto puedan establecerse, a las competencias de ordenación, visado, control deontológico y potestad disciplinaria**"* (la negrilla es nuestra).

Finalmente la Disposición adicional única de la Ley 7/1997, estableció que: *"Sin perjuicio de que a la entrada en vigor de la Ley queden derogados los preceptos estatutarios a que alcance la disposición derogatoria, en el plazo de un año los Colegios profesionales deberán adaptar sus Estatutos a las modificaciones introducidas por la presente Ley en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales"*.

De lo anterior se desprende que, desde la entrada en vigor de las disposiciones señaladas, los abogados pueden ejercer en todo el territorio del Estado estando incorporados a uno solo de los colegios territoriales y los "Estatutos Generales o, en su caso, los Autonómicos" podían establecer la obligación de comunicar las actuaciones que fuesen a realizar en otras demarcaciones con la condiciones económicas que pudiesen establecerse. Sin embargo, lo cierto es que, a pesar del plazo de un año establecido por la Ley para la adaptación de los Estatutos en el

caso de la abogacía, hasta la fecha no se ha producido la misma, con lo que la posibilidad prevista por la Ley de obligar a comunicar las actuaciones con determinadas condiciones económicas no pudo materializarse.

De hecho y cara al futuro, aunque sin relación directa con la conducta examinada en el expediente al tratarse de una normativa posterior, el art. 39 del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, modifica nuevamente el art. 3 de la Ley 2/1974 estableciendo que no podrá exigirse habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquéllas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial.

Dado este nuevo cambio normativo, el Colegio de Abogados de Cádiz deduce que si actualmente se prohíbe expresamente el pago de cualquier contraprestación económica es que anteriormente, con la redacción vigente en el momento en que ocurrieron los hechos, era lícito exigir tal contraprestación económica.

Dicha alegación del Colegio no puede ser tenida en cuenta puesto que, como se ha señalado, aunque la Ley preveía la posibilidad de que existiesen contraprestaciones económicas a la mencionada comunicación era necesario que la misma se estableciese en los Estatutos Generales o Autonómicos, requisito que no se cumplió. A este respecto, carecen de valor las "Normas reguladoras de la Comunicación para el ejercicio de la profesión en Colegio distinto del de la incorporación", aprobado por la Asamblea de Decanos en su sesión celebrada el 28 de junio de 1996.

En resumen, el Tribunal considera que ha quedado acreditada la realización por el Colegio de Abogados de Cádiz de una conducta prohibida por el art. 1 LDC consistente en dificultar el ejercicio de la profesión a los abogados colegiados en otros Colegios Provinciales, al exigirles el requisito de la denominada "habilitación" para ejercer dentro del ámbito territorial de su demarcación. Dicha exigencia incluía el pago de determinadas cantidades por los abogados colegiados fuera de dicha demarcación, lo que carece de amparo legal y tiene trascendencia económica al obstaculizar, en dicha provincia, la libre movilidad de estos profesionales para ejercer en todo el territorio del Estado.

3. El art. 10 LDC, en relación con el 46.2.d) de la misma, faculta al Tribunal para imponer multa a los agentes económicos que deliberadamente o por negligencia infrinjan lo dispuesto, entre otros preceptos, en el art. 1 LDC.

Para determinar la cuantía de la sanción hay que tener en cuenta, por una parte, que en el artículo 10.1 se establece el límite máximo de la capacidad sancionadora del Tribunal que, por lo que respecta a las personas jurídicas u operadores económicos que no tienen cifra de negocios, asciende a 150 millones de pesetas; y, por otra, que en el número 2 del citado artículo se establecen los criterios a tener en cuenta para la determinación de la multa, sujeta lógicamente al límite anterior.

Teniendo en cuenta dichos criterios, en especial la modalidad y alcance de la práctica infractora que se ha acreditado en este expediente (el dificultar el ejercicio de los profesionales de otras demarcaciones al exigir, sin el necesario amparo legal, el denominado requisito de la "habilitación", que incluía el pago de determinadas cantidades), que el mercado potencialmente afectado es el de los servicios profesionales de los abogados que estando colegiados en otros colegios pretenden ejercer en el de la demarcación del Colegio de Cádiz y que la práctica dura desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/1996, se estima adecuado fijar la multa en dos millones de pesetas.

El Tribunal considera que, por razones de ejemplaridad, hay que dar a la presente Resolución una amplia difusión. Así pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.5 de la LDC, el Tribunal ordena la publicación de la parte dispositiva de esta Resolución en el Boletín Oficial del Estado y en la sección de economía de dos diarios nacionales de información general distribuidos en la provincia de Cádiz a costa del Colegio de Abogados de Cádiz, con apercibimiento de una multa coercitiva de diez mil pesetas por cada día de retraso en la publicación.

Asimismo, el Tribunal, de conformidad con lo establecido en el art. 46.2 LDC considera oportuno ordenar a dicho Colegio que, en el plazo de dos meses, dé traslado de esta Resolución a todos sus colegiados.

VISTOS los preceptos citados y los demás de aplicación, este Tribunal por mayoría

HA RESUELTO

1. Declarar que en el presente expediente se ha acreditado la realización de una práctica prohibida por el artículo 1.1 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, imputable al Colegio de Abogados de Cádiz, consistente en dificultar el ejercicio de la profesión a los letrados de otros Colegios Provinciales, al exigirles el requisito de habilitación, incluyendo el pago de una determinada cantidad, para ejercer dentro el ámbito territorial de su

demarcación, habilitación que fue expresamente derogada por el Real Decreto Ley 5/1996 y posteriormente por la Ley 7/1997.

2. Intimar al citado Colegio, como autor de la práctica declarada prohibida, para que cese en la realización de la misma y para que en lo sucesivo se abstenga de repetirla.
3. Imponer al Colegio de Abogados de Cádiz una multa de dos millones de pesetas.
4. Ordenar al citado Colegio dar traslado del texto íntegro de esta Resolución a todos sus colegiados en el plazo de dos meses a contar desde su notificación.
5. Ordenar la publicación, en el plazo de dos meses, de la parte dispositiva de esta Resolución en el Boletín Oficial del Estado y en la sección de economía de dos diarios de información general distribuidos en la provincia de Cádiz, a costa del Colegio de Abogados de Cádiz, imponiendo, en caso de incumplimiento, una multa coercitiva de diez mil pesetas por cada día de retraso de la publicación.
6. La justificación del cumplimiento de lo ordenado en los apartados anteriores deberá hacerse ante el Servicio de Defensa de la Competencia.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber a éstos que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar de su notificación.