



Roj: **SAN 499/2024 - ECLI:ES:AN:2024:499**

Id Cendoj: **28079230062024100027**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **05/02/2024**

Nº de Recurso: **9/2019**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso contencioso-administrativo**

Ponente: **FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN SEXTA**

**Núm. de Recurso: 0000009 /2019**

**Tipo de Recurso: PROC PARA LA GARANTIA DE LA UNIDAD DE MERCADO**

**Núm. Registro General: 15271/2019**

**Demandante:** COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC) y D<sup>a</sup> Diana

**Procurador:** ABOGADO DEL ESTADO

**Demandado:** COLEGIO DE ABOGADOS DE VIGO

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.: D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS**

### **SENTENCIA Nº :**

**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 cinco de febrero de dos mil veinticuatro.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. 9/19 promovido por el Abogado del Estado en representación de la **COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)** contra el acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Vigo de 5 de marzo de 2019 por el cual se acordó imponer a D<sup>a</sup> Diana una sanción de suspensión de un mes en el ejercicio de la abogacía como autora de una infracción grave del artículo 85.a) de los Estatutos Generales de la Abogacía Española. Ha sido parte demandada el Colegio de Abogados de Vigo, representado por la Procuradora D<sup>a</sup> Silvia Barreiro Teijeiro; y se ha personado como parte corcurrente D<sup>a</sup> Diana , representada por el Procurador D. Norberto Pablo Jerez Fernández.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**



**PRIMERO.-** El recurso contencioso-administrativo con el que se inició este procedimiento fue interpuesto por el Abogado del Estado en nombre y representación de la CNMC por el trámite previsto en los artículos 127 bis y siguientes de la LJCA.

**SEGUNDO.-** Emplazada dicha parte para que formalizase la demanda, y presentada ésta, interesaba en su suplico se dicte sentencia "... anulando las resoluciones recurridas fijadas en el Fundamento de Derecho Formal Cuarto, con expresa imposición de costas a la parte demandada".

**TERCERO.-** La representación procesal de D<sup>a</sup> Diana, personada como parte correcorrente, formalizó asimismo demanda por la que solicitaba se dictase sentencia por la cual se declarase:

*"A) Nula y contraria a derecho la Resolución del Ilustre Colegio de Abogados de Vigo de fecha 5/03/2019 en el Expediente Disciplinario nº NUM000 por la que resuelve imponer a D<sup>a</sup> Diana la sanción de suspensión en el ejercicio de la abogacía por un plazo de un mes, como autora de una infracción grave del artículo 85.a) del EGAE.*

*B) Nula y contraria a Derecho la contestación del ICAV de fecha 2 de septiembre de 2019, comunicado a la requirente (CNMC) con fecha 10/09/2019 rechazando el requerimiento previo de la CNMC de fecha 10/07/2019.*

*C) Que se reconozca que la primera colegiación (habilitación) de la sancionada obtenida el 2/10/1990 ante el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid es suficiente habilitación para poder ejercer en todo el territorio nacional sin que un cambio de domicilio profesional, obligue a solicitar una nueva autorización (colegiación) en otro colegio territorial de destino, para el libre ejercicio de la profesión".*

**CUARTO.-** Contestada la demanda por la representación procesal del Colegio de abogados de Vigo, quedaron los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno les correspondiera.

**QUINTO.-** Se señaló para votación y fallo de este recurso la audiencia del día 11 de octubre de 2023, prolongándose la deliberación a sesiones posteriores.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. D. Francisco de la Peña Elías, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Son antecedentes de interés para resolver el litigio, a la vista de los documentos aportados a los autos y de los que integran el expediente administrativo, los siguientes:

1.- Con fecha 5 de marzo de 2019 la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Vigo dictó resolución en el expediente disciplinario nº NUM000 por la cual acordaba imponer a D<sup>a</sup> Diana una sanción de un mes de suspensión en el ejercicio de la abogacía por la comisión de la infracción prevista en el artículo 85.a) del Estatuto General de la Abogacía Española (EGAE), y ello al estar colegiada en otro colegio (Madrid) distinto al lugar donde tiene abierto su despacho profesional (Vigo).

2.- Por escrito de 31 de mayo de 2019 la sancionada presentó ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado una solicitud por la cual interesaba de la CNMC interpusiera el recurso especial previsto en el artículo 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), contra la referida resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Vigo de 5 de marzo de 2019.

3.- Formulado requerimiento previo de anulación en los términos del artículo 44 de la LJCA, que fue rechazado mediante acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Vigo de 2 de septiembre de 2019, el Abogado del Estado, en nombre y representación de la CNMC, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) y 127 bis de la LJCA, presentó el recurso contencioso administrativo que dio origen al presente proceso.

**SEGUNDO.-** Constituye, por lo tanto, el objeto del litigio, tal y como se define en la demanda, la impugnación del acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio Provincial de Abogados de Vigo de 5 de marzo de 2019 por el que se impuso a D<sup>a</sup> Diana una sanción de suspensión en el ejercicio de la abogacía por el plazo de un mes por la comisión de la infracción prevista en el artículo 85.a) del Estatuto General de la Abogacía Española (EGAE), y ello al estar colegiada en otro colegio (Madrid) distinto al del lugar donde tiene su despacho profesional (Vigo).

Así, los hechos de los que trae causa dicha sanción, y que no son controvertidos, pueden resumirse en que la Sra. Diana se colegió como abogada en ejercicio en el Colegio de Abogados de Madrid en 1990, Colegio en el que continúa de alta como no residente, sin contar en la actualidad con despacho abierto en dicho territorio. Posteriormente, y en fecha que no consta, trasladó su domicilio profesional a Vigo (Pontevedra), pese a lo cual no se dio de alta en el Colegio de Abogados de esa ciudad.

Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Vigo de 23 de octubre de 2018 se incoó procedimiento disciplinario frente a la mencionada letrada, una vez realizadas las actuaciones y llevados



a cabo los requerimientos que constan en el expediente. Formulada propuesta de resolución, y presentadas alegaciones frente a la misma, con fecha 5 de marzo de 2019 se dictó la resolución sancionadora que se recurre ahora en la que se afirma que la letrada "... incumplió su deber de colegiación en el lugar donde se encuentra su establecimiento único o principal, lo que constituye una infracción deontológica encuadrable en el artículo 80.1, en relación con los artículos 31.a) (sic) y 11 del Estatuto General de la Abogacía Española. Dicho incumplimiento constituye una infracción grave del artículo 85.a) del EGAE.(...)".

Ha de recordarse que el artículo 80.1 del Estatuto General de la Abogacía Española, en su texto vigente al tiempo a que se refieren los hechos (aprobado por Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, que fue derogado y sustituido por el Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo), dispone que "1. Los abogados están sujetos a responsabilidad disciplinaria en el caso de infracción de sus deberes profesionales o deontológico".

Según el artículo 31, "Son también deberes generales del abogado: a) Cumplir las normas legales, estatutarias y deontológicas, así como los acuerdos de los diferentes órganos corporativos. b) Mantener despacho profesional abierto, propio, ajeno o de empresa, en el territorio del Colegio en cuyo ámbito esté incorporado y ejerza habitualmente su profesión"

Conforme al artículo 11, "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".

Por último, el precepto bajo el cual se tipificó la conducta, el artículo 85.a) del Estatuto, dispone que "Son infracciones graves: a) El incumplimiento grave de las normas estatutarias o de los acuerdos adoptados por los órganos colegiales en el ámbito de su competencia, así como por el reiterado incumplimiento de la obligación de atender a las cargas colegiales previstas en el artículo 34, párrafo a), salvo que constituya infracción de mayor gravedad".

A juicio del Abogado del Estado, la resolución recurrida supone una vulneración "... del artículo 16 LGUM en relación con el artículo 10 c ) y 10 e) de la Ley 17/2009, sin perjuicio de que la conducta del Colegio pudiera constituir una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, por reparto del mercado".

Analiza a continuación la validez de dicha resolución de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad a los que se refiere el artículo 5 de la Ley 20/2013, y advierte que el Colegio de Vigo no justifica la interpretación restrictiva del artículo 3.3 de la Ley 2/1974 y del 11 del EGAE en ninguna razón imperiosa de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, sino tan solo en causas o motivos meramente económicos.

Recuerda la previsión de la misma Ley contenida en su artículo 7.1 en el sentido de que, en caso, dice, de que pudiera concurrir dicha razón de interés general, "... la interpretación restrictiva de dichos preceptos resultaría desproporcionada considerando que el artículo 7.1 de la Ley 17/2009 prevé que el acceso a una actividad de servicios como consecuencia de una actuación (en este caso, la colegiación) tiene, por lo general, naturaleza indefinida".

Por otra parte, examina la validez del acuerdo impugnado desde la perspectiva del principio de no discriminación que garantiza el artículo 18 de la LGUM, y concluye que la exigencia de colegiación asociada a la tenencia de un establecimiento o domicilio social ubicados en Vigo podría considerarse una restricción prohibida por ese precepto.

Y da por último contestación a los distintos argumentos que opone el Colegio de Abogados de Vigo contenidos en su contestación de 2 de septiembre de 2019 presentada frente al requerimiento formulado por la CNMC.

Por su parte, la letrada sancionada, que interviene en este procedimiento como parte recurrente conforme a lo previsto en el artículo 127 ter 7) de la LJCA, coincide en lo sustancial con estos argumentos del Abogado del Estado.

Así, y tras recordar el necesario sometimiento de las actividades de prestación de servicios profesionales de la Abogacía de la LGUM, considera que el artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales ( LCP) al igual que el artículo 11 del Estatuto General de la Abogacía Española (EGAE), debe interpretarse en el sentido de que basta que la "incorporación" a que se refieren esos preceptos se realice en un solo Colegio, (Principio de Colegiación Única), y que "... esta autorización de incorporación o acceso a la profesión se efectuará, en caso de que existan varios colegios territoriales, en el colegio profesional donde se tenga el domicilio profesional único o principal, sin que se cuestione en este pleito dicha obligación inicial o previa al ejercicio profesional".



Se refiere a la previsión del artículo 17 de la LGUM, e invoca lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, según el cual "1. Con carácter general, la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido.....", con las excepciones que la propia Ley contempla, "... sin que ninguna de ellas corresponda y por tanto permita la temporalidad de su eficacia, por un cambio de residencia o domicilio profesional del operador autorizado, en que se basa el ICAV para limitar temporal y territorialmente la autorización otorgada a esta Letrada el 2/10/1990, máxime, como se dirá, cuando la normativa que aplica al ejercicio de la profesión de abogado resulta ser única a nivel nacional o estatal, es decir, resultan ser normas extraterritoriales, tanto para el acceso como para su posterior ejercicio", destacando que "... cursó su incorporación (colegiación) en el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid el día 2 de octubre de 1.990, tras la obtención del título de Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid".

Y cita en apoyo de su criterio:

- La Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, "... ya en su exposición de motivos, recoge expresamente que, el indispensable requisito de que la colegiación bastará realizarse en el colegio territorial correspondiente al domicilio del profesional".

- El Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios que, dice, "... con ánimo expreso de profundizar en la liberalización del ejercicio de las profesiones colegiadas y de eliminar las barreras que pudieran limitar los beneficios de la "colegiación única", conforme recoge en su preámbulo, prohibía la exigencia por los colegios profesionales de habilitaciones y pagos de contraprestaciones económicas a otros colegios territoriales, que se venían produciendo por la anterior norma, en actuaciones profesionales fuera del ámbito territorial del de colegiación...".

- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, "... cuando modifica, a través de su artículo 5, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales para adaptar la normativa legal de rango estatal, a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y que transpuso al ordenamiento interno español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), en virtud del mandato contenido en su Disposición Final Quinta, i) suprimiendo el deber de residencia para la prestación de los servicios profesionales (con las excepciones Jurisprudenciales para servicios públicos de carácter prestacional como pueda ser el turno de oficio, no sujetos a las leyes de competencia, (resuelto recientemente en diversos procedimientos judiciales Ej. SAN 4682/2019) y no objeto del presente pleito), ii) suprimiendo cualquier comunicación, habilitación o pago alguno por el ejercicio profesional en las demarcaciones de otros colegios profesionales diferentes al de colegiación, y, iii) estableciendo además la obligación para los colegios profesionales y dentro de sus competencias de ordenación y potestad disciplinaria, las de control de aquellos profesionales que ejercen fuera de su territorio de colegiación, pero ya no de manera ocasional como se venía reflejando de forma expresa en la Ley sino independientemente de su lugar de residencia".

Invoca asimismo el artículo 18.2.a.1) de la LGUM en cuanto supone que es discriminatoria la exigencia de que se haya de disponer de un establecimiento físico dentro de su territorio como condición para el acceso o ejercicio (en este caso) de una actividad económica, destacando que dicho precepto ha sido expresamente declarado constitucional por STC 121/2018.

Denuncia de manera expresa que con la resolución que se recurre se han vulnerado los artículos 3, 5, 16, 17 y 18 de la LGUM al justificar la exigencia de nueva autorización para el desarrollo del ejercicio de la actividad profesional, en razones de residencia y/o establecimiento de la operadora económica, sin que en ningún caso pueda ampararse en los principios de necesidad y proporcionalidad a los que se refiere el artículo 5 de la misma Ley.

Sostiene que no existen las razones imperiosas de interés general que pudieran amparar la limitación a la libertad de establecimiento que supone el acto impugnado.

Y se remite al contenido de los informes emitidos por las autoridades de competencia en el curso del expediente, en los que se advierte "... que esta exigencia del ICAV requiriendo nueva colegiación en Vigo para el ejercicio profesional, supone un obstáculo a la unidad de mercado, no respetando los artículos 4, 7 y 9 de la LGUM, no habiendo además cumplido el ICAV con la obligación de materialización de los principios recogidos en la LGUM, contraviniendo no solo el artículo 3 de la LCP y 16 de la LGUM, resultando dicha medida discriminatoria, innecesaria y desproporcionada e infringiendo por tanto el artículo 5 de la misma norma, al suponer un obstáculo o barrera al libre ejercicio de la profesión".



**TERCERO.-** Frente a los anteriores argumentos, opone en primer lugar el Colegio de Abogados de Vigo "... como EXCEPCION PROCESAL que impide la prosecución del procedimiento FALTA DE LITISCONSORCIO PASIVO NECESARIO, que se plantea "ad cautelam", para el improbable supuesto de que no se acuerde la citación, como interesado, del CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA".

Excepción propia del proceso civil y que, a juicio de esta Sala, no puede en ningún caso prosperar aquí.

Baste para ello recordar la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo sobre esta cuestión, y que se recoge en la sentencia de la Sala Tercera, Sección, de fecha 22 de noviembre de 2021, recurso núm. 60/2002, en la que se hacen las consideraciones siguientes:

*"Centrado el debate, conforme a lo antes concluido, con relación a la legitimación pasiva o al litisconsorcio pasivo necesario, el reparo procesal que se denuncia por la defensa de la Administración no puede ser admitido.*

*En efecto, sabido es que el proceso contencioso tiene, en cuanto su contenido, un doble objeto que se delimitan por el demandante de manera gradual y sucesiva; de una parte, una concreta actividad administrativa, que se delimita en el escrito de interposición ( artículo 45 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ); de otra, unas determinadas pretensiones necesariamente vinculadas a esa actividad administrativa, que se delimitan en la demanda o, en su caso, en la contestación ( artículo 56 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ).*

*Pues bien, esa peculiar configuración del proceso contencioso incide en la relación jurídica procesal que con el mismo se constituye, de tal forma que si es necesaria la vinculación entre actividad administrativa y pretensiones, y la actividad administrativa, que debe haberse provocado o concurrir con anterioridad al proceso, condiciona la relación jurídica procesal, esta solo podrá constituirse entre la Administración, cuya actuación constituye el objeto del proceso, y a la que deben estar vinculadas las pretensiones, esto es, la misma Administración autora de dicha actividad; que es a la que debe imputarse la pretensión.*

*Si ello es así, indudablemente que la relación procesal no puede afectar ni a otra Administración ni a pretensiones no vinculadas a la concreta actividad impugnada. Y así, demandada, en nuestro proceso, solo puede ser la Administración " contra cuya actividad se dirija el recurso" que es a quien considera como " parte demandada" el artículo 21 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa Ese esquema tiene reflejo en la propia Ley procesal que cuando se refiere a las causas de inadmisibilidad por cuestiones subjetivas en el artículo 69-b ), tan solo se hace referencia a la falta de legitimación de quien hubiera interpuesto el recurso; no por la omisión del llamamiento de terceros que debieran, preceptivamente, intervenir en el mismo (la Administración autora del acto se entiende emplazada por la preceptiva reclamación del expediente, de conformidad con lo previsto en el artículo 50 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ). Y ello sin perjuicio de que el mismo artículo 21 antes mencionado confiera derecho a intervenir en el proceso, como demandados, pero a instancia propia, aquellos a quienes pudieran verse afectados en su derechos o intereses con la estimación de las pretensiones; porque en dicho supuesto, al margen de no exigir una preceptiva intervención, en modo alguno condiciona la válida constitución de la relación procesal, que es donde ha de suscitarse ahora el debate".*

La misma suerte debe correr la alegación según la cual lo que hace la Sra. Diana con este procedimiento es "... ejercer dos veces la misma acción", lo que explica el Colegio relatando que interpuso un anterior recurso que se tramita ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Vigo, como Procedimiento Abreviado nº 295/2019. Y señala al respecto que "En aquella demanda Doña Diana solicita la nulidad de la resolución por ERROR EN LA TIPIFICACION, al considerar que el alcance y contenido del precepto que el Colegio de Abogados manifiesta infringido por la recurrente y que da lugar a la sanción, no está correctamente aplicado o interpretado por cuanto contraviene las normas sobre Derecho de la Competencia. Es verdad que en su demanda ante los Juzgados de Vigo añade como motivos de nulidad del acto el "error en la graduación" y la "ausencia de proporcionalidad", pero en cuanto al primero de los motivos de nulidad la coincidencia es tal, que el Juzgado de lo Contencioso nº 2 de Vigo, conocida la tramitación del presente procedimiento, acuerda en su Auto de 20 de febrero de 2020 la suspensión por prejudicialidad contencioso- administrativa, respecto a la cuestión de la TIPICIDAD de la infracción imputada, que consideró el tribunal es objeto de litigio en el Recurso interpuesto por la CNMC. Lo cierto es que Doña Diana no desistió de la acción de nulidad basada en la ausencia de tipicidad de la infracción imputada, ejercitada ante los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de Vigo, limitándose a solicitar la suspensión en el seno del procedimiento abreviado allí incoado por razón de la tramitación ante este Tribunal del recurso que nos ocupa interpuesto por la CNMC, al amparo de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Y aunque al amparo de dicha ley pueda también cualquier interesado personarse para ejercitar las acciones que le asisten para la defensa de los derechos que el legislador le reconoce, lo que no puede es ejercer dos veces la misma acción".

Sin embargo, es evidente que no hay duplicidad de acciones. Y es que la acción que se ejercita en este proceso es la que habilita la LGUM, con independencia de que la Sra. Diana se haya personado en el mismo al amparo



del mencionado artículo 127 ter de la LJCA. Acción que corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como prevé el artículo 127 bis de la misma.

Cuestión distinta es que las pretensiones que ejercite en su demanda, y que se sitúen fuera del ámbito de aquella acción, no puedan ser estimadas en ningún caso.

Esto es lo que sucede, como pone de manifiesto el mismo Colegio de Abogados de Vigo, con la pretensión del apartado B) en el que solicita se declare *"Nula y contraria a Derecho la contestación del ICA VIGO de fecha 2 de septiembre de 2019, comunicado a la requirente (CNMC) con fecha 10/09/2019 rechazando el requerimiento previo de la CNMC de fecha 10/07/2019"*. Es evidente que se interesa la anulación de un acto que no ha sido recurrido y que está por ello fuera del ámbito de este proceso, además de no tener, por su propia naturaleza, el carácter de acto administrativo impugnabile ex artículo 25.1 de la LJCA.

Y también con la que recoge en el apartado C), como asimismo advierte el Colegio demandado, apartado en el que interesa un pronunciamiento que, con independencia de que pudiera resultar conforme a los fundamentos de la sentencia, como veremos, no puede integrarse en su parte dispositiva teniendo en cuenta que el acto concretamente recurrido, y sobre cuya legalidad debe pronunciarse esta Sala, es la imposición de una sanción, en ningún caso el reconocimiento de un derecho como el que se expone en el citado apartado de la demanda.

**CUARTO.**- En cuanto al fondo del asunto, la oposición del Colegio demandado parte de la idea de que, *"Libertad de establecimiento, y colegiación única, no suponen la inexistencia de territorialidad, como criterio de regulación de la actividad"*, recordando que, conforme al Estatuto General de la Abogacía, "... 1º) Hay absoluta libertad para establecer el despacho, o despachos, en cualquier parte del territorio español; 2º) Los requisitos para el ejercicio de la abogacía son los mismos para todo el territorio español: título + colegiación; 3º) Basta estar colegiado en un solo Colegio de Abogados para ejercer en todo el territorio español".

Destaca los fines esenciales de los Colegios de Abogados que resultan del artículo 3.1 de los referidos Estatutos, así como las funciones de los mismos que ejercen dentro de su ámbito territorial, y considera esos preceptos no responden a motivos económicos o materiales, sino a razones de orden público y protección de los derechos de la ciudadanía *"... pues los Colegios de Abogados como Corporaciones de Derecho Público, actúan por delegación, sin ánimo de lucro, prestando servicios públicos, como son: asistencia a mujeres maltratadas, asesoramiento en materia de vivienda, justicia gratuita, organización del turno de oficio, emisión de dictámenes para los juzgados cuando las leyes procesales lo señalen, elaboración de listas de peritos, servicio de mediación, arbitraje, control deontológico...etc"*. Y afirma que *"Tampoco hay capricho en la aplicación del criterio de la territorialidad para la colegiación, pues la prestación de determinados servicios obliga a mantener una distribución territorial, que en otro caso difícilmente podrían prestarse correctamente"*.

Sobre la base de estas consideraciones, sostiene que *"dado que los Colegios se organizan territorialmente, absolutamente razonable y justificado es que cada abogado y cada abogada ejerciente, esté adscrita al Colegio que tiene competencias para regular la profesión en el territorio en el que tiene abierto su despacho, principal o único"*.

Supone que no exigir la incorporación al Colegio del territorio en el que se tiene el despacho profesional implica incumplir lo dispuesto en el artículo 1.2 del Estatuto General de la Abogacía Española y, de manera especial, aprecia en ello una infracción del artículo 3.3 de la Ley de Colegios Profesionales, compartiendo el criterio expresado en igual sentido en los votos particulares formulados frente a lo resuelto por el Pleno de la CNMC en sesión de 23 de octubre de 2019, que transcribe literalmente.

Y rebate a continuación los argumentos expuestos en la demanda formalizada por la Sra. Diana .

**QUINTO.**- Resulta incontrovertido que la prestación de servicios profesionales de abogacía se incluye en el ámbito de aplicación de la LGUM, como se sigue del apartado b) de su Anexo, en el que se define el concepto de actividad económica, y de su artículo 2.

También lo es que dicho ejercicio profesional se somete a la exigencia de colegiación que, en la normativa nacional, impone el artículo 544.2 de la Ley Orgánica Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, según el cual *"La colegiación de los Abogados, Procuradores y Graduados Sociales será obligatoria para actuar ante los Juzgados y Tribunales en los términos previstos en esta Ley y por la legislación general sobre colegios profesionales, salvo que actúen al servicio de las Administraciones públicas o entidades públicas por razón de dependencia funcional o laboral"*. A los mismos efectos, el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales, dispone que *"Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal"*.

Asimismo, el EGAE, aprobado por Real Decreto 658/2001, de 22 de junio (versión vigente en este caso, después sustituida por la aprobada mediante Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo), establece en su artículo 11 que



*"Para el ejercicio de la abogacía es obligatoria la colegiación en un Colegio de Abogados, salvo en los casos determinados expresamente por la Ley o por este Estatuto General..."*

Finalmente, la exigencia de la colegiación obligatoria ha sido validada por el TJUE en sentencia de 3 de febrero de 2011 (C-359/09)<sup>4</sup>, que la ha declarado conforme al Derecho de la Unión Europea. Dicha sentencia, que se pronuncia sobre el ejercicio de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que profesional haya obtenido el título, declara en el apartado 1 de su parte dispositiva que *"Ni la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, en su versión modificada por la Directiva 2001/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2001, ni la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título, se oponen a una normativa nacional que impone la obligación, para ejercer la abogacía con el título de abogado del Estado miembro de acogida, de ser miembro de una entidad como el Colegio de Abogados"*.

La cuestión que se suscita ahora es si un abogado colegiado en el Colegio del territorio en el que tiene abierto su despacho profesional, con ocasión de trasladar dicho despacho al territorio de un Colegio distinto, asume la obligación de colegiarse en este a pesar de mantener su colegiación en el primero.

Establece el artículo 3.3 de la Ley 2/1974 que *"Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español"*.

En el mismo sentido, el artículo 11 del EGAE.

La Sra. Diana cumple con la exigencia de estar colegiada, además de haberse incorporado en su día al Colegio correspondiente a su domicilio profesional, entonces Madrid.

Es cierto que la Ley 2/1974, en concreto el transcrito artículo 3.3, no resuelve el problema específico que se plantea en este supuesto pues no prevé si, al cambiar de domicilio profesional, es necesario colegiarse en el nuevo territorio. En definitiva, si es o no suficiente una primera colegiación, realizada además en los términos del precepto (en el colegio correspondiente al domicilio profesional), para poder ejercer en todo el territorio nacional, sin que dicho ejercicio pueda condicionarse a nuevas colegiaciones cuando se cambie de domicilio.

El tenor literal del artículo 3.3 es desde luego compatible con la interpretación que postula la CNMC y que supone que esa primera colegiación válida habilita para poder ejercer en todo el territorio español, sin que puedan imponerse limitaciones por los cambios posteriores de domicilio.

Pero si dicho tenor literal pudiera amparar también la interpretación que mantiene el Colegio de Abogados de Vigo, es lo cierto que esta choca con los principios que resultan de la LGUM, que aconsejan una interpretación en todo caso favorable al libre acceso y ejercicio de la actividad económica (artículo 16).

En efecto, la interpretación más acorde con tales principios conduce a la conclusión de que, quien esté colegiado en cualquier Colegio de Abogados de nuestro país, pueda ejercer la profesión en todo el territorio nacional, sin que esa libertad de ejercicio de la actividad pueda limitarse más que en los términos que prevé la misma LGUM, es decir, de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad a los que se refiere su artículo 5, según el cual *"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"*.

Sobre el alcance de dichos principios ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional al analizar la constitucionalidad de los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, que declaró conformes a la Constitución en sentencia 79/2017, de 22 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1397/2014 interpuesto por el Parlamento de Cataluña frente algunos preceptos de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

En esta sentencia declara, en cuanto ahora interesa, lo siguiente:

*" El artículo 5 supone:*

*i) Por un lado, una limitación de aquellas razones o finalidades legítimas que pueden justificar que los poderes públicos autonómicos afecten al libre acceso y al libre ejercicio de las actividades económicas, pues el precepto*



establece, por remisión al artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, una relación de las razones o finalidades que pueden justificar la intervención pública. En el artículo 5 de la Ley 20/2013, el Estado ha fijado, de forma tasada, aquellos objetivos que podrían justificar el establecimiento de límites y requisitos a las actividades económicas por parte de los poderes públicos autonómicos al ejercer sus propias competencias sectoriales (sobre vivienda, asistencia social, comercio interior, turismo...), restringiendo su capacidad de promover, mediante el establecimiento de requisitos o límites sobre el ejercicio de la actividad económica, cualquier otra finalidad constitucionalmente legítima que no se encuentre recogida en el listado del artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

ii) Por otro, el sometimiento de todas las regulaciones públicas que afecten al libre acceso o al libre ejercicio de las actividades económicas al denominado principio de proporcionalidad, principio que exige someter aquellas regulaciones a la comprobación de que sean proporcionadas a la razón imperiosa de interés general invocada y a la comprobación de que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. En este punto, el artículo 5 supone el sometimiento de todas aquellas regulaciones públicas que limiten o condicionen el libre acceso y el libre ejercicio de las actividades económicas a un escrutinio más incisivo que aquel que se deriva directamente del art. 38 de la CE, pues de acuerdo con la doctrina de este Tribunal que ha interpretado este último precepto, "cuando se trata de regulaciones que afectan al ejercicio de una actividad empresarial, sin afectar al propio acceso a la misma" ...el canon de constitucionalidad empleado por la jurisprudencia de este Tribunal, permite verificar si esas medidas son "constitucionalmente adecuadas", esto es, si la medida cuestionada "constituye una medida adecuada para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, sin que le corresponda a este Tribunal ir más allá, pues ello supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador de una legítima opción política ( STC 53/2014, de 10 de abril, FJ7o ).

Por tanto, la LGUM requiere que la limitación se sustente en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, que ha de estar además comprendida 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. Este precepto define la razón imperiosa de interés general como "razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas a las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural".

El Colegio demandado se esfuerza en su contestación a la demanda en demostrar que en la exigencia de nueva colegiación no hay motivos económicos o materiales, sino "...razones de orden público y protección de los derechos de la ciudadanía, pues los Colegios de Abogados como Corporaciones de Derecho Público, actúan por delegación, sin ánimo de lucro, prestando servicios públicos, como son: asistencia a mujeres maltratadas, asesoramiento en materia de vivienda, justicia gratuita, organización del turno de oficio, emisión de dictámenes para los juzgados cuando las leyes procesales lo señalen, elaboración de listas de peritos, servicio de mediación, **arbitraje**, control deontológico...etc."

Si bien es indudable que los Colegios prestan esta clase de servicios y contribuyen, en el cumplimiento de sus fines, a la protección de los derechos, razón de interés general que está incluida en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, no se justifica sin embargo que la medida concreta que limita el libre ejercicio de la actividad y la libertad de establecimiento de la letrada reclamante obedezca a dicha protección.

En modo alguno puede afirmarse, como pretende el Colegio de Vigo, que la protección de los derechos a que se refiere como razón imperiosa de interés general solo pueda garantizarse bajo el principio de territorialidad, tal y como lo afirma en su contestación a la demanda. O que esa protección quede comprometida por el hecho de que no se colegien en el Colegio de Abogados de Vigo los abogados que, teniendo su domicilio profesional en esa ciudad, estén en colegiados en otro Colegio distinto.

No se acredita que la prestación y gestión eficaz del turno de oficio, o la asistencia jurídica gratuita o a mujeres maltratadas, en cuanto servicios más representativos del interés general de entre los que prestan los Colegios de Abogados y se citan en la contestación a la demanda, quiebren o se pongan en riesgo por el hecho de que el abogado designado no esté incorporado al Colegio de que se trate, y lo esté en el de otro territorio. Y es que dichos servicios se pueden prestar sin que ello tenga como contrapartida necesaria la limitación de la libertad de establecimiento.

Entendemos que la resolución que se recurre en este caso, la sanción a una letrada por no incorporarse al Colegio de Abogados del lugar de su domicilio profesional cuando lo está en otro Colegio, no responde al principio de necesidad y resulta además desproporcionada desde la perspectiva de la libertad de



establecimiento y del libre acceso al ejercicio de la actividad profesional que garantiza la LGUM. Y ello precisamente porque la exigencia de colegiación, cuyo incumplimiento se sanciona, adolece de los mismos defectos.

También hemos de coincidir en que la posición del Colegio de Vigo es difícilmente conciliable con la exigencia contenida en el artículo 18.1 de la LGUM, que impone a las autoridades competentes (no hay duda del ejercicio de funciones públicas por los Colegios Profesionales) el deber de asegurarse de que *"... cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado"*; y con la prohibición a que se refiere el apartado 2.a) del mismo artículo, que impide a dichas autoridades la adopción de actos o disposiciones *"... que contengan o apliquen: a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio 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 (...)"*.

En definitiva, es criterio de esta Sala que la interpretación que ha de darse al artículo 3.3 de la LCP, por resultar la más conforme a los principios de libre acceso al ejercicio de la actividad y de libertad de establecimiento que garantiza la LGUM, es la que entiende que, cuando dispone *"... bastará la incorporación a uno solo de ellos -Colegio profesional correspondiente-, que será el del domicilio profesional único o principal"*, no requiere de ulteriores colegiaciones en el caso de que se cambie después de domicilio profesional. Es decir, que basta mantener esa colegiación para poder ejercer libremente la profesión en todo el territorio nacional, sin que puedan imponerse nuevas colegiaciones por razón del cambio de domicilio.

**SEXTO.-** Las razones expuestas conducen a la estimación del recurso y a la anulación de la resolución impugnada, por lo que las costas de esta instancia deberán ser satisfechas por el Colegio de Abogados de Vigo en aplicación de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley jurisdiccional.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

## FALLAMOS

1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado del Estado en representación de la **COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)** contra el acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Vigo de 5 de marzo de 2019 por el cual se acordó imponer a D<sup>a</sup> Diana una sanción de suspensión de un mes en el ejercicio de la abogacía como autora de una infracción grave del artículo 85.a) de los Estatutos Generales de la Abogacía Española, así como frente al acuerdo del mismo órgano de 2 de septiembre siguiente, que rechazó el requerimiento previo de anulación realizado por la CNMC.

2.- Anular los referidos acuerdos por resultar contrarios a Derecho.

Con expresa imposición de costas al Colegio de Abogados demandado.

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.