



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO  
MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD  
Pº CASTELLANA, 162-Planta 20  
28071-MADRID

**INFORME Nº 10/2018, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, (EXPEDIENTE (...)) “COLEGIACIÓN DE ABOGADOS. VIGO”**

## **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 7 de mayo de 2018 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (en adelante, la SECUM) escrito formulado por (...), relativo a la exigencia de colegiación por parte del Ilustre Colegio de Abogados de Vigo a la persona reclamante, aun encontrándose inscrita en el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid desde 1990.

Dicha reclamación se presenta en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM, en lo sucesivo).

El 8 de mayo, la SECUM ha dado traslado a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía de la solicitud y de toda la información que obra en el expediente, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y a fin de que formule las observaciones previstas en el artículo 28 de la LGUM.

El objeto de la presente reclamación ha sido el hecho de que, ante el traslado del domicilio profesional de la persona reclamante a la ciudad de Vigo, el Ilustre Colegio de Abogados de esa ciudad (ICAV) ha requerido a la declarante, con fecha 27 de febrero, su colegiación a la mencionada entidad, aún cuando la reclamante se encuentra inscrita en el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM) desde 1990. Tal requerimiento ha sido en pos de lo establecido en el art. 11 del Estatuto General de la Abogacía Española, “*que obliga a incorporarse al Colegio donde se tenga el domicilio profesional único o principal*”.

Según expone la persona reclamante, durante los veintiocho años que ha lleva colegiada en el ICAM (desde el 2 de octubre de 1990) ha desempeñado su trabajo tanto directamente con el cliente, como virtualmente, a través de los medios electrónicos e informáticos existentes (videollamada, videoconferencia, correo electrónico,...). Informa, también, que habiéndose puesto en contacto con el ICAM, esta organización le aconsejó que pusiera una dirección de trabajo de Madrid para evitar la nueva colegiación, ante lo cual la reclamante, tras consultar con el departamento jurídico, ha mantenido su dirección de Vigo considerando que:

*“...su colegiación en el ICAM “cumplía con las exigencias legales de “colegiación única” y con ello se garantizaba la aplicación del artículo 16 de la LGUM”.*

---

1 Art. 16 de la LGUM: “*El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá*



La respuesta de los servicios jurídicos del ICAM, por medio de correo electrónico, considera en conclusión que se puede estar colegiado donde uno quiera, en uno o en varios colegios, pero, en todo caso, en el Colegio Profesional donde se tenga el domicilio profesional único o principal, aunque previamente ya se esté incorporado en otro colegio.

Según indica la reclamante, tal re-colección supone un incremento en los gastos al deber de abonar la cuota de incorporación para la nueva colegiación, cuyo colegio además posee unas cuotas más elevadas y con menos prestaciones que las ofrecidas por el ICAM, perdiendo además la antigüedad que poseía en este organismo si se diera de baja de él para no abonar dobles cuotas. La reclamante señala que, según lo establecido en la normativa sobre Colegios Profesionales, una situación es la que se da cuando se accede por primera vez a un Colegio Profesional y otra distinta la regulación de las condiciones en el desarrollo de la actividad o ejercicio de la misma una vez el abogado ya se ha incorporado al colegio correspondiente.

Concluye la reclamante, entendiéndolo que *“dicha actuación supone un obstáculo o barrera a la unidad de mercado del artículo 18 de la LGUM ya que la intervención de esta autoridad administrativa, el Colegio de abogados de Vigo, limita el libre establecimiento y la libre circulación de servicios al resultar discriminatorio la exigencia de una nueva autorización para el ejercicio profesional en una ciudad, la de Vigo, ni siquiera en la circunscripción judicial provincial, ya que existe otro colegio de abogados en Pontevedra, por cambio del domicilio profesional, cuando las normas para el ejercicio a la abogacía son exactamente las mismas en todos los colegios de España, la propia norma que los regula prevé el libre ejercicio y prestación de estos servicios sin necesidad ni de nueva autorización, ni siquiera de habilitación ni comunicación alguna y la LGUM impide el establecimiento de barreras a la prestación de servicios, con las excepciones ya mencionadas y que no concurren en el presente caso.”*

Por todo ello, solicita a la SECUM, en primer lugar, que incoe procedimiento de reclamación del artículo 26 de la LGUM, contra el requerimiento del COAV de fecha 11 de abril y, subsidiariamente, en caso de que no sea susceptible de recurso administrativo y, por tanto, no incardinable en el procedimiento previsto en el artículo 26 de la LGUM, se proceda a la emisión de informe de valoración conforme al artículo 28 de la LGUM.

## II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL

La regulación estatal en materia de Colegios Profesionales y, por tanto, reguladora de la colegiación se encuentra recogida en la vigente **Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales** (en adelante, LCP), que fue adaptada a la Directiva de Servicios.

En particular, el **artículo 3** bajo la rúbrica “Colegiación” establece que:

*“(…)*

*3. Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español. A estos efectos, cuando en una profesión sólo existan colegios profesionales en algunas Comunidades Autónomas, los profesionales se registrarán por la*

---

*limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales”.*



*legislación del lugar donde tengan establecido su domicilio profesional único o principal, lo que bastará para ejercer en todo el territorio español.*

*Los Colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación comunicación ni habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial.*

*En los supuestos de ejercicio profesional en territorio distinto al de colegiación, a los efectos de ejercer las competencias de ordenación y potestad disciplinaria que corresponden al Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional, en beneficio de los consumidores y usuarios, los Colegios deberán utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación administrativa entre autoridades competentes previstos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Las sanciones impuestas, en su caso, por el Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional surtirán efectos en todo el territorio español.”*

En este mismo sentido, el **Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española**, establece en su artículo 11, con respecto a la colegiación, que *“para el ejercicio de la abogacía es obligatoria la colegiación en un Colegio de Abogados, salvo en los casos determinados expresamente por la Ley o por este Estatuto General. Bastará la incorporación a un solo Colegio, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio del Estado”*.

### **III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO**

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

A este respecto, el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas. En particular, dice que:

*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

En este sentido, la prestación de los servicios profesionales, en este caso en concreto de la abogacía, se entiende como una actividad económica que entraría dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Por su parte, el artículo 9 de la LGUM establece en su apartado 1 que *“todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención*



adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de la misma, simplificación de cargas y transparencia”. En particular, señala el apartado 2 de este precepto, que garantizarán el cumplimiento de tales principios en las siguientes disposiciones y actos:

*“a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.*

*b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica...*

*...d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos...*

*...f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.”*

Conviene recordar a este respecto que el anexo de la LGUM en la letra c) define a efectos de esta Ley el concepto de Autoridad competente del siguiente modo: “*cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales*”. Por ello, **los colegios profesionales se entienden “autoridades competentes” a efectos de la LGUM y, en consecuencia, sus actos y actuaciones estarán sometidas a los principios y disposiciones contenidas en la misma.**

En este supuesto, el objeto de la reclamación versa sobre la notificación recibida por la persona interesada en el presente procedimiento del ICAV donde le requieren que proceda a la colegiación en dicho Colegio, al figurar incorporada en el Colegio de Abogados de Madrid teniendo como domicilio profesional principal o único, el de la ciudad de Vigo, lo que supone, según se expresa en dicha notificación, una infracción del artículo 11 del EGAE (Estatuto General de la Abogacía Española) que obliga a incorporarse en el Colegio donde se tenga el domicilio profesional principal o único.

Se trataría de realizar un análisis sobre la necesidad y proporcionalidad de la exigencia del Colegio Profesional, el ICAV, a un profesional de colegiarse en dicho Colegio como consecuencia del traslado de su domicilio principal profesional a un territorio diferente al del Colegio Profesional donde se encuentra inicialmente colegiada.

En relación con lo anterior, resulta de interés hacer una primera referencia al principio básico de la reforma operada por 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”, que supone el establecimiento como regla general de la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio, de forma que se eliminen por las autoridades competentes<sup>2</sup> todos los regímenes

<sup>2</sup> Dentro de las autoridades competentes, el artículo 3.12 de la Ley Paraguas incluye los Colegios Profesionales.



de autorización, con la excepción de aquellos que cumplan la triple condición de no ser discriminatorios, ser necesarios y proporcionados (artículo 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, también conocida como “Ley Paraguas”).

Asimismo, y en relación con el establecimiento de restricciones territoriales al ejercicio de una actividad de prestación de servicios, resulta conveniente mencionar el artículo 11.1.a) de la “Ley Paraguas”, que determina que la normativa que regule el acceso o ejercicio de una actividad de servicios no puede supeditarse a restricciones de carácter territorial. La excepción a este principio se admite en el apartado 2 del artículo 11 siempre que los requisitos a los que se supedita el acceso o ejercicio no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general, cuya definición viene recogida en su artículo 3.11 de esta misma Ley, y sean proporcionados.

En este mismo sentido, la LGUM, en el Capítulo II sobre los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, establece en sus artículos 3 y 5, lo siguiente:

**Artículo 3. Principio de no discriminación.**

- 1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.*
- 2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al acceso de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.*

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

- 1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*
- 2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

Asimismo, en el Capítulo IV sobre garantías al libre establecimiento y circulación, dispone en su Artículo 18:

**Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.**

- 1. Cada autoridad competente se asegurará 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.*



*2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:*

*a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:*

*1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.*

*2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.*

*3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.*

*4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.*

*5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.”*

Por tanto, la LGUM prohíbe explícitamente todas aquellas actuaciones que supongan una limitación al libre establecimiento y libre circulación por razón del lugar de residencia o establecimiento del operador. Si bien, admite excepcionalmente aquellas actuaciones que cumplieran, tal como ya se habría recogido previamente en la Ley Paraguas, los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Por otra parte, en cuanto al ámbito concreto de los Colegios Profesionales que nos ocupa, es importante hacer referencia al principio de **“colegiación única”**, establecido por el actual régimen jurídico aplicable a los Colegios Profesionales. Dicho principio es reconocido en el primer párrafo del artículo 3.3 de la LCP, de manera que cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio único o principal, para ejercer en todo el territorio nacional. Y, a tal efecto, los Colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en territorio diferente al de la colegiación comunicación ni habilitación alguna, ni se le pueden exigir contraprestaciones económicas distintas de aquéllas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de servicios de las que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial. Mediante la aplicación de este principio de colegiación única, reforzado tras la reforma de la LCP como consecuencia de la transposición de la Directiva europea de Servicios, se trata de eliminar los obstáculos o barreras a la libre circulación y a la libre prestación de servicios por los profesionales, con independencia del territorio donde estuvieran colegiados.

Es por ello por lo que continúa diciendo ese mismo artículo 3.3 de la LCP que los Colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en territorio distinto al de la colegiación, comunicación ni habilitación alguna. Añadiendo la LCP que a los efectos de ejercer las competencias de ordenación y potestad disciplinaria que corresponden al Colegio del territorio donde ejerza la actividad profesional, los Colegios deberán utilizar los mecanismos de comunicación y cooperación administrativa previstos en la Ley Paraguas, y que las sanciones impuestas, en su caso, por el



Colegio del territorio en el que se ejerza la actividad profesional surtirán efectos en todo el territorio español.

En consecuencia, la colegiación en un único Colegio profesional debe ser suficiente para ejercer en todo el territorio nacional, con independencia de donde se encuentre establecido el profesional a lo largo de su ejercicio profesional en base al principio de colegiación única previsto en la LCP. De este modo, el requerir la colegiación en todo Colegio Profesional donde el profesional establezca en algún momento de su ejercicio profesional su domicilio profesional para poder ejercer su actividad en su ámbito territorial puede constituir un obstáculo o una barrera al libre ejercicio de la profesión de este abogado colegiado en otro Colegio provincial, que difícilmente sería compatible con la normativa en vigor.

Teniendo en cuenta estas cuestiones, el ICAV debería valorar en cualquier caso la necesidad (razón imperiosa de interés general) y proporcionalidad de requerir esta nueva colegiación en el Colegio Oficial de Abogados de Vigo a un profesional que ya se encuentra previamente adscrito en el Colegio de Abogados de Madrid, teniendo en cuenta que en función del principio de colegiación única establecido en el artículo 3.3. de la LCP bastará la incorporación en un solo Colegio profesional cuando la profesión se organice en colegios territoriales para ejercer en todo el territorio nacional. Por ello, cualquier limitación, obstáculo o requisito al ejercicio de esta actividad económica, deberá cumplir con el principio de necesidad y proporcionalidad, establecidos en el artículo 5 de la LGUM, y adecuarse al resto de los principios establecidos en la LGUM, en particular a los artículos 3 y 18 de esta Ley.

Finalmente, en la medida que este tipo de exigencias pudieran estar llevándose a cabo en otros territorios sería de interés trasladar esta problemática, en el marco de la correspondiente conferencia sectorial, y en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la LGUM, con el objetivo de propiciar una aplicación coherente del marco regulatorio en vigor de manera que se evite el establecimiento de este tipo de requisitos que podrían vulnerar la LGUM.

#### **IV. CONCLUSIONES**

1. La actividad de servicios profesionales de abogacía es una actividad incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM. Asimismo, los colegios profesionales son autoridades competentes a efectos de la LGUM y, en consecuencia, sus actos y actuaciones estarán sometidas a los principios y disposiciones contenidas en la misma.
2. La exigencia establecida por el Colegio Profesional de Abogados de Vigo de colegiarse en dicho Colegio como consecuencia del traslado de domicilio principal de un profesional colegiado en otro territorio, es un obstáculo o una barrera al libre ejercicio de la profesión que difícilmente sería compatible con la normativa en vigor.
3. El Colegio Profesional de Abogados de Vigo debería valorar en cualquier caso la necesidad (razón imperiosa de interés general) y proporcionalidad de requerir esta nueva colegiación en el Colegio Oficial de Abogados de Vigo a un profesional que ya se encuentra previamente adscrito en el Colegio de Abogados de Madrid, teniendo en cuenta que en función del principio de colegiación única establecido en el artículo 3.3. de la LCP bastará la incorporación en un solo Colegio profesional cuando la profesión se organice en colegios territoriales para ejercer en todo el territorio nacional.



4. Téngase en cuenta que cualquier limitación, obstáculo o requisito al ejercicio de esta actividad económica, deberá cumplir con el principio de necesidad y proporcionalidad, establecidos en el artículo 5 de la LGUM, y adecuarse al resto de los principios establecidos en la LGUM, en particular a los artículos 3 y 18 de esta Ley.
5. Finalmente, en la medida que este tipo de exigencias pudieran estar llevándose a cabo en otros territorios sería de interés trasladar esta problemática, en el marco de la correspondiente conferencia sectorial, y en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la LGUM, con el objetivo de propiciar una aplicación coherente del marco regulatorio en vigor de manera que se evite el establecimiento de este tipo de requisitos que podrían vulnerar la LGUM.

Sevilla, 1 de junio de 2018

**Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía**