

RESUMEN (28)

ACTIVIDADES PROFESIONALES – Colegiación abogados - Vigo

Se presenta ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) información relativa a la posible existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito del ejercicio de la profesión de abogado.

En concreto, la reclamante, que está colegiada en el Colegio de Abogados de Madrid (ICAM), plantea su reclamación frente a los requerimientos del Colegio de Abogados de Vigo (ICAV) en los que le exige que se colegie en el citado colegio, dado que la reclamante ha trasladado su domicilio profesional y personal a dicha ciudad.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado considera que, teniendo en cuenta la LGUM, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre y la Directiva de Servicios, el artículo 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, podría interpretarse en el sentido de que sería suficiente la colegiación en el lugar donde se tenga el primer domicilio profesional. Esta colegiación sería por tanto la que habilitaría al profesional para ejercer su profesión, siendo innecesarios ulteriores cambios de colegiación por motivos de cambio del domicilio profesional.

Este informe será remitido al Consejo General de la Abogacía Española para su conocimiento. Asimismo, el punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Galicia hará llegar este informe al Colegio de Abogados de Vigo.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



28/18012

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 7 de mayo de 2018, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de una abogada 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), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de los servicios profesionales de abogacía.**

En concreto, la reclamante, que está colegiada en el Colegio de Abogados de Madrid (ICAM), plantea su reclamación frente a los requerimientos del Colegio de Abogados de Vigo (ICAV) en los que le exige que se colegie en el citado colegio, dado que la reclamante ha trasladado su domicilio profesional y personal a dicha ciudad.

En opinión de la reclamante, la actuación del ICAV supone una barrera u obstáculo a la unidad de mercado de la LGUM (menciona sus artículos 3, 5, 16, 17 y 18), ya que limita el libre establecimiento y la libre circulación de servicios resultando discriminatoria la exigencia de una nueva autorización para el ejercicio profesional por cambio del domicilio profesional, cuando las normas para el ejercicio de la abogacía son exactamente las mismas en todos los Colegios de España, y la propia norma que los regula prevé el libre ejercicio y prestación de estos servicios sin necesidad ni de nueva autorización ni de habilitación o comunicación alguna, y la LGUM impide el establecimiento de barreras a la prestación de los servicios con excepciones que, en su opinión, no concurren en este caso.

I. MARCO NORMATIVO

Normativa estatal:

- **Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.**

“Artículo 3. Colegiación.

1. *Quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda.*

2. *Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal. La cuota de inscripción o colegiación no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción. Los Colegios dispondrán los medios necesarios para que los solicitantes puedan tramitar su colegiación por vía telemática, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de esta Ley.*

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 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.

(...)"

Es importante señalar que la redacción de este artículo 3 es la vigente desde su modificación por la *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*, y que dicha modificación, supuso, entre otros, los siguientes cambios:

- La prohibición de exigir comunicación o habilitación alguna se hace ahora a los *Colegios diferentes al de colegiación*; mientras que antes de la modificación de 2009 dicha prohibición se dirigía (solo) a los *Colegios en cuyo ámbito territorial no radique el domicilio profesional único o principal*.

Redacción vigente:

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.

Redacción antes de la modificación de 2009:

Dos. 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, sin que pueda exigirse por los Colegios en cuyo ámbito territorial no radique dicho domicilio habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas distintas de aquéllas 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. Lo anterior se entiende sin perjuicio de que los Estatutos Generales o, en su caso, los autonómicos puedan establecer la obligación de los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación de comunicar a los Colegios distintos a los de su inscripción la actuación en su ámbito territorial.

- Se introduce un mecanismo para solventar los problemas que la colegiación única pudiera, en su caso, generar en la actividad de control realizada por los Colegios:

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.

- **Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.**

“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.”

II. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de la actividad de prestación de servicios profesionales de abogacía en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad de prestación de servicios profesionales de abogacía constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“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.”

b) Consideraciones previas

Entrando a analizar la regulación alegada respecto al cumplimiento de la normativa sectorial, cabe señalar que el artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero¹, establece en su apartado 3 el principio de “colegiación única”; en

¹ El artículo 11 del Estatuto General de la Abogacía Española, no hace sino aplicar el artículo 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, a la profesión de la Abogacía:

concreto dice *“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”*.

Dado que la palabra “incorporación”² puede tener diversas acepciones, es imprescindible tener en cuenta la norma a la que se intenta adaptar el artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre³, para poder interpretar correctamente dicho artículo 3.

Así los artículos 4, 7.1 y 3 de esta Ley, establecen:

“Artículo 4 Libertad de establecimiento

1. Los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley.

2. Cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejergerla en todo el territorio nacional.

(...)”

“Artículo 7 Limitaciones temporales y territoriales

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. Sólo se podrá limitar la duración cuando:

a) La declaración responsable o la autorización se renueve automáticamente o sólo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos;

b) el número de autorizaciones disponibles sea limitado de acuerdo con el siguiente artículo o;

“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.”

² Siendo una de ellas según el diccionario de la Real Academia Española “presentarse en el lugar en que se debe empezar a trabajar o prestar servicio”.

³ El artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, fue modificado mediante la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, para adaptarlo a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, 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). Esta normativa es aplicable al acceso y ejercicio de las profesiones reguladas (y por tanto, a la abogacía) en todo lo no regulado por la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (artículo 11.1.d) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre).

c) pueda justificarse la limitación de la duración de la autorización o de los efectos de la comunicación o la declaración responsable por la existencia de una razón imperiosa de interés general.

(...)

3. La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales.

Los medios de intervención que se apliquen a los establecimientos físicos respetarán las siguientes condiciones:

a) Podrá exigirse una autorización para cada establecimiento físico cuando sea susceptible de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, evaluándose este riesgo de acuerdo con las características de las instalaciones.

b) Podrá exigirse una declaración responsable para cada establecimiento físico cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por una razón imperiosa de interés general.

c) Podrá exigirse una comunicación cuando, por razones imperiosas de interés general, éstas deban mantener un control sobre el número o características de las instalaciones o de infraestructuras físicas en el mercado.

El medio de intervención deberá resultar proporcionado y no discriminatorio. Cuando el prestador de servicios ya esté establecido en España y ejerza legalmente la actividad, estas autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente al establecimiento físico a partir del cual pretende llevar a cabo dicha actividad.”

Estos artículos traen causa de los artículos 10 y 11 de la Directiva de Servicios:

“Artículo 10. Condiciones para la concesión de la autorización

1. Los regímenes de autorización deberán basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria.

2. Los criterios contemplados en el apartado 1 deberán reunir las características siguientes:

a) no ser discriminatorios;

b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general;

d) ser claros e inequívocos;

e) ser objetivos;

- f) *ser hechos públicos con antelación;*
- g) *ser transparentes y accesibles.*

3. *Las condiciones de concesión de una autorización para un nuevo establecimiento no deberán dar lugar a solapamientos con los requisitos y controles equivalentes o comparables en lo esencial por su finalidad a los que ya esté sometido el prestador en otro Estado miembro o en el mismo Estado miembro. Los puntos de contacto contemplados en el artículo 28, apartado 2, y el prestador deberán colaborar con la autoridad competente facilitando la información necesaria sobre dichos requisitos.*

4. *La autorización deberá permitir al prestador acceder a la actividad de servicios o ejercerla en la totalidad del territorio nacional, incluido mediante la creación de agencias, sucursales, filiales u oficinas, salvo que haya una razón imperiosa de interés general que justifique una autorización individual para cada establecimiento o una autorización que se limite a una parte específica del territorio.”*

“**Artículo 11.** Duración de la autorización

1. *No se podrá limitar la duración de la autorización concedida al prestador, excepto cuando:*

- a) *la autorización se renueve automáticamente o solo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos;*
- b) *el número de autorizaciones disponibles sea limitado por una razón imperiosa de interés general;*
- c) *la duración limitada esté justificada por una razón imperiosa de interés general.”*

En definitiva, el artículo 4.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, determina que cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional, sin establecer cortapisas por razón del domicilio profesional y el artículo 7.1 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, establece el carácter indefinido de las habilitaciones.

c) Análisis del caso presentado a la luz de los principios de la LGUM.

Se procede a la valoración desde el punto de vista de la LGUM de los requerimientos hechos por el ICAV para que la interesada, de profesión abogada, que está colegiada en el ICAM y ha trasladado su domicilio personal y profesional a Vigo, se colegie en el ICAV, en virtud de lo establecido en el artículo 11 de Estatuto General de la Abogacía Española y del artículo 3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero.

Con carácter previo, se señala que la actuación del Colegio debe ser entendida como la actuación de una autoridad competente, tal y como la define la

LGUM⁴. Además, dado que para el ejercicio de la profesión de abogado es obligatoria la colegiación, el acto por el que un colegio admite a un profesional del derecho debe considerarse una autorización en el sentido que la define el apartado f) del anexo “Definiciones” de la LGUM: *Autorización, licencia o habilitación: cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio.*

El artículo 9 de la LGUM establece que las actuaciones de las autoridades competentes velarán por el cumplimiento de los principios de la LGUM en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación⁵. Por tanto, es aplicable a los requerimientos del ICAV el principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el **artículo 5**⁶ de

⁴ “ANEXO

Definiciones

A efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

c) *Autoridad competente: 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.”*

⁵ “**Artículo 9.** Garantía de las libertades de los operadores económicos.

1. *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 las mismas, simplificación de cargas y transparencia.*

2. *En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:*

(...)

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.”*

⁶ “**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.*

la LGUM, que exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguardia de alguna razón imperiosa de interés general (RIIG) de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio⁷. Estos límites o requisitos deberán ser proporcionados, guardando una relación de causalidad con la RIIG invocada y no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

Además, el **artículo 17** de la LGUM instrumenta el principio de necesidad y proporcionalidad en cuanto a los regímenes de intervención y justifica la existencia de una autorización administrativa, respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente⁸. La obligación de colegiación, como se ha comentado, constituiría un régimen de autorización.

Por otra parte, el **artículo 4** de la LGUM relativo al principio de cooperación y confianza mutua entre las diferentes Administraciones públicas recoge la obligación de las autoridades competentes de actuar *“de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los*

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.”*

⁷ *“Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas 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.”*

⁸ **Artículo 17.** Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.

1. *Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:*

a) *Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.(...)”*

*operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional”.*⁹

Así, a efectos de la LGUM, y para el caso que nos ocupa, la autoridad competente -ICAV- debiera especialmente¹⁰ tener en cuenta:

- En virtud del principio de cooperación y confianza mutua del **artículo 4** de la LGUM, el hecho de que dicho operador ya cuenta con la autorización de la autoridad de otro territorio competente en la misma materia (colegiación en el ICAM).
- En aplicación de los **artículos 5 y 17** de la LGUM, la necesidad y proporcionalidad de la exigencia de una nueva colegiación cuando el operador ya ha accedido a la misma actividad de acuerdo con lo exigido

⁹ **Artículo 4.** Principio de cooperación y confianza mutua.

Con el fin de garantizar la aplicación uniforme de los principios recogidos en este Capítulo y la supervisión adecuada de los operadores económicos, las autoridades competentes cooperarán en el marco de los instrumentos establecidos en el Capítulo III de esta Ley.

Las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional.

¹⁰ Sin perjuicio de lo anterior cabría igualmente señalar otros artículos de la LGUM que podrían ser igualmente aplicables:

“**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 ejercicio 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 7.** Principio de simplificación de cargas.

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.”

“**Artículo 16.** Libre iniciativa económica.

El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá 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.

“**Artículo 17.** Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.

(...)

4. Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización.

(...)”

por la autoridad competente en otro territorio. Es decir, deberían analizarse las razones por las cuales se considera que la intervención de la autoridad competente salvaguarda una razón imperiosa de interés general, y si lo hace de forma proporcionada, teniendo en cuenta que otra autoridad competente ya ha dado acceso al operador a la actividad con carácter previo. En este, sentido, esta Secretaría considera difícil motivar razones imperiosas de interés general adicionales que justifiquen una regulación por la que sea necesario obtener una nueva autorización (colegiación) motivada en el cambio de domicilio profesional.¹¹ Sin perjuicio de lo anterior, si en relación con el artículo 5 de la LGUM, la razón imperiosa que se pretende proteger por la actuación del ICAV estuviera relacionada con la ordenación y control de los profesionales de la abogacía, podrían existir medios más proporcionados para garantizar la salvaguarda de dicha RIIG. Así, se considera que tanto el artículo 4 de la LGUM como el artículo 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, podrían proporcionar mecanismos para solventar los problemas que la colegiación única independiente del domicilio profesional pudiera, en su caso, generar en la actividad de control realizada por los Colegios¹².

Por todo lo expuesto anteriormente, se considera que de acuerdo con la LGUM, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre y con la Directiva de Servicios cabría interpretar el artículo 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, en el sentido de que sería suficiente la colegiación en el lugar donde se tenga el primer domicilio profesional. Esta colegiación sería, en su caso, la que

¹¹ La eficacia nacional de las habilitaciones fue recogida en los **artículos 6, 19 y 20** de la LGUM, que fueron declarados inconstitucionales por las Sentencias del Tribunal Constitucional 79/2017 de 22 de junio, 110/2017 de 5 de octubre y 111/2017 de 5 de octubre. No obstante, según el TC *“En la medida en que exista una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones ejecutivas autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto”*.

El **artículo 3** de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, y el **artículo 11** del Estatuto General de la Abogacía Española, proveen una regulación estatal común que otorga efectos supraterritoriales a las actuaciones de órganos (colegios profesionales) situados en diferentes CCAA.

¹² Dado que los cambios de domiciliación suponen una modificación de los datos personales estos podrían ser comunicados al Colegio de origen por parte del interesado y el Colegio comunicar al Colegio de destino dicho cambio de domiciliación a los posibles efectos oportunos. Asimismo, con el objetivo de ejercer las competencias de ordenación y potestad disciplinaria en caso de colegiación en lugar distinto del sitio de domiciliación los Colegios podrían utilizar mecanismos de comunicación y sistemas de cooperación administrativa creados al efecto.

habilitaría al profesional para ejercer su profesión, no siendo necesarias ulteriores colegiaciones por razón del cambio de domicilio profesional.

d) CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

Teniendo en cuenta la LGUM, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre y la Directiva de Servicios, esta Secretaría considera que el artículo 3.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, podría interpretarse en el sentido de que sería suficiente la colegiación en el lugar donde se tenga el primer domicilio profesional. Esta colegiación sería por tanto la que habilitaría al profesional para ejercer su profesión, siendo innecesarias ulteriores colegiaciones por motivos de cambio del domicilio profesional.

Este informe será remitido al Consejo General de la Abogacía Española para su conocimiento. Asimismo, el punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Galicia hará llegar este informe al Colegio de Abogados de Vigo.

Madrid, 10 de diciembre de 2018

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO