



## RESOLUCIÓN COLEGIO DE ABOGADOS DE BIZKAIA

### Proyecto AVC nº 126 -SAN- (2015)

#### Sumario:

I. ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
II. HECHOS PROBADOS .....	4
III. FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	10
1. El sometimiento de la actuación del Colegio a la legislación de defensa de la competencia .....	10
2. Normativa aplicable a la prestación de los servicios afectados por los turnos .....	12
A. Normativa básica de libre prestación de servicios .....	12
B. Marco normativo de los servicios de turno de oficio y de guardia permanente .....	14
a. Normas aplicables a todos los turnos .....	14
b. Turnos de oficio y guardia permanente en Derecho penal ordinario y especial .....	15
c. Turnos de asistencia letrada y asesoramiento en casos de violencia de género .....	15
d. Turnos en materia de menores y extranjeros .....	17
C. Normas de control para el correcto funcionamiento de los diversos turnos .....	17
3. Tipicidad .....	19
A. Asistencia letrada de guardia .....	21
a. Exigencia de residencia habitual en la demarcación .....	22
b. Exigencia de tener despacho en la demarcación y de que éste sea “principal” .....	23
c. Exigencia de no estar registrado en los turnos de otro Colegio .....	25
B. Turno de oficio .....	25
a. Exigencia de residencia habitual en Bizkaia o la demarcación .....	26
b. Exigencia de despacho en la demarcación y exigencia de despacho principal .....	26
c. Prohibición de la inscripción en los turnos de más de un Colegio .....	27
C. Conclusión .....	27
4. Antijuricidad .....	30
A. La supuesta no aplicación de la normativa de competencia a la asistencia jurídica gratuita .....	30
B. Existencia de un “mercado” afectado por la conducta del Colegio .....	30
C. Posible amparo legal .....	33
a. Análisis de si la práctica del Colegio es aplicación de la Orden Ministerial o puede considerarse más restrictiva .....	33



b. Puede una norma de rango inferior y anterior alterar las exigencias de varias normas posteriores de rango superior .....	34
D. Posible aplicación del artículo 1.3 LDC .....	35
5. Responsabilidad. Culpabilidad.....	37
6. Determinación de la cuantía de la sanción .....	40
IV. RESUELVE.....	43

**Pleno:**

Dña. María Pilar Canedo Arrillaga, Presidente

Dña. Natividad Goñi Urriza, Vocal

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Secretario: D. Alfonso Gómez Fernández

1. El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), en su reunión celebrada el 20 de marzo de 2017 con la composición ya expresada, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente nº 126 -SAN- (2015) Colegio de Abogados de Bizkaia.

## I. ANTECEDENTES DE HECHO

2. El 15 de junio de 2015 tuvo entrada en el registro de la Autoridad Vasca de la Competencia (en adelante AVC) una denuncia formulada por la abogada Dña. XXX contra el Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Vizcaya (en adelante el Colegio) por denegarle su inscripción en varias especialidades del **turno de oficio** y **turnos de guardia permanente** de manera, según la denunciante, contraria a la libre competencia (folios 1 a 11).

3. El 21 de septiembre de 2015 se dictó una resolución de incoación de un procedimiento sancionador al Colegio por posible infracción al artículo 1 de la LDC relacionada con los servicios de asistencia jurídica gratuita<sup>1</sup>. La resolución de incoación designó instructor y reconoció como interesados en el procedimiento sancionador al Colegio y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (folios 12 a 15).

4. El 2 de noviembre de 2015 se dictó una providencia de solicitud de información Colegio de Bizkaia, que recibió la notificación el 3 de noviembre de

<sup>1</sup> Artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, BOE nº 159, de 4 de julio de 2007; modificada por Ley 39/2010, de 22 de diciembre, BOE-A-2010-19703; Ley 2/2011, de 4 de marzo, BOE-A-2011-4117, y Ley 3/2013, de 4 de junio, BOE-A-2013-5940. Texto consolidado <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12946>.



2015. El día 18 de noviembre se registró la entrada de un escrito al que se decía acompañar la documentación requerida (folios 34 a 100).

El 18 de febrero de 2016 se dictó una nueva providencia reiterando la solicitud de información por entender que no se había cumplimentado la totalidad de la información inicialmente requerida (folios 102 a 104). El Colegio recibió la notificación el día 19 de febrero de 2016. En respuesta a dicha providencia el 4 de marzo de 2016 tuvo entrada en el registro de la AVC un nuevo escrito del Colegio acompañado de documentación adjunta (folios 106-199).

**5.** El 31 de mayo de 2016 se dictó una nueva providencia de solicitud de información en la que se solicitaba al Colegio nueva información. El Colegio solicitó a la AVC una mayor motivación de las razones que justificaban la información solicitada (folios 209 a 211). La AVC (folios 212 y siguientes) reiteró la solicitud de información de 14 de junio de 2016 que, finalmente, fue satisfecha el 20 de julio de 2016 (folios 225 a 423).

**6.** El 31 de mayo de 2016 se dictó una providencia de solicitud de información al Departamento de Administración Pública y Justicia (contestación folio 224 bis) y otra al Consejo Vasco de la Abogacía (respuesta en los folios 217 a 222).

**7.** El 30 de agosto de 2016 se dictó una Resolución de sustitución del instructor (folio 425).

**8.** El 4 de octubre de 2016 se dictó una providencia de aclaración de cuatro cuestiones y solicitud de información adicional. La respuesta a dicha solicitud de información se recibió en el Registro de la AVC el 19 de octubre de 2016.

**9.** El 30 de noviembre de 2016 se dictó una Resolución por la que se declara a Dña. XXX interesada en el expediente.

**10.** El 7 de diciembre de 2016 se notificó a los interesados el Pliego de Concreción de Hechos (en adelante PCH). El Colegio presentó sus alegaciones el 27 de diciembre de 2016 y no propuso prueba.

**11.** El 24 de enero de 2017 se dictó una providencia de cierre de la fase de instrucción de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Real decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, BOE nº 50, de 27 de febrero de 2008.



**12.** El 7 de febrero de 2017 se formuló la Propuesta de Resolución que fue notificada a los interesados concediendo un plazo de 15 días para realizar alegaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.4 de la LDC.

El 24 de febrero de 2017 el Colegio presentó su escrito de alegaciones.

**13.** El 1 de marzo de 2017 se remitió al CVC el expediente administrativo acompañado de la Propuesta de Resolución y de un informe en el que se señala que las alegaciones realizadas por el Colegio no desvirtúan las conclusiones que en aquélla se habían alcanzado. Por ello se reitera la Propuesta.

## II. HECHOS PROBADOS

**14.** El Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia es una Corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, cuyo ámbito geográfico de actuación se extiende a todo el territorio de Bizkaia.

El número de profesionales colegiados ejercientes en el Colegio de Bizkaia es de 3.551<sup>3</sup>.

**15.** La denunciante carece de residencia habitual en Bizkaia, pero tiene despacho profesional en Getxo.

**16.** Aunque la colegiación en cualquier Colegio habilita para el ejercicio de la profesión en todo el territorio nacional, en 2015 la denunciante se inscribió en el Colegio de Bizkaia pagando las cuotas correspondientes, a pesar de que estaba colegiada en el Colegio de Madrid en el momento de presentación de la denuncia y lo sigue estando en la actualidad.

En el mismo año 2015 solicitó su “incorporación al turno de oficio en los partidos judiciales de Bilbao, Barakaldo y Getxo en las especialidades de Derecho Penal Especial, Penal Ordinario, Penitenciario, Extranjería, Menores y Violencia Doméstica, así como en las respectivas guardias permanentes de asistencia al detenido de Extranjería, Menores y Violencia doméstica”.

**17.** El 2 de junio de 2015 la denunciante recibió, mediante un fax del Colegio, una denegación a su solicitud de inscripción en los citados turnos de oficio y guardias por no tener residencia habitual en Bizkaia y despacho en la

---

<sup>3</sup> Información accesible en la guía colegial de la página web del Ilustre Colegio de Abogados de Bizkaia. <http://extranet.icasv-bilbao.com:8082/Asp/Modulos/LstColegiados.aspx>. Fecha de la consulta 29/11/2016.



demarcación territorial correspondiente. El Colegio cita literalmente el artículo 1 de una Orden Ministerial de 1997 (folio 11).

En la información remitida por el Colegio a la AVC en respuesta a los requerimientos de información se recoge como causa de denegación de la inscripción en los turnos del Colegio **el hecho de que la denunciante está dada de alta en los turnos del Colegio de Madrid** (folios 296 y 304).

**18.** El Reglamento interno de funcionamiento del Colegio exige tener residencia habitual en Bizkaia para la incorporación tanto al turno de oficio como a los diferentes turnos de guardia de asistencia letrada<sup>4</sup>.

Aunque el Reglamento publicado en la página web del Colegio solo establece esta exigencia, el Colegio publica en su web -bajo el epígrafe “Normativa Turno de Oficio y Asistencia al Detenido”- la lista de normas aplicables y otros documentos. Dentro de ese listado se encuentran dos documentos que exigen requisitos añadidos a los del Reglamento<sup>5</sup>:

- Requisitos de Acceso al Turno (Orden Ministerial de 3 de junio de 1997)<sup>6</sup>.
- Requisitos de Acceso al Turno (2010)<sup>7</sup>.

La Orden Ministerial referida exige, además de la residencia en el ámbito correspondiente al Colegio, que el profesional tenga despacho abierto en la demarcación territorial correspondiente al turno en que pretende inscribirse.

El documento denominado “Requisitos de Acceso al Turno (2010)” (folio 161) establece:

“A partir de ahora para todo aquel que desee adscribirse al Turno de Oficio o a las listas de Asistencia, pero no haya realizado la Escuela de Práctica Jurídica, se le exigirá además de la residencia en el partido judicial correspondiente, los siguientes requisitos”.

---

<sup>4</sup> Véase la norma cuarta del Reglamento interno de Turno de Oficio y Turno de Asistencia de 1988 del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia, que comienza a aplicarse el 1 de mayo de 1988. Accesible en la página web del Colegio <http://www.icasv-bilbao.com/normativa2.aspx>.

<sup>5</sup> Accesible en la página web del Colegio de Abogados de Bizkaia. <http://www.icasv-bilbao.com/normativa2.aspx>.

<sup>6</sup> Orden de 3 de junio de 1997 por la que se establecen los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, BOE nº 144, de 17 de junio de 1997.

<sup>7</sup> Lo mismo que el Boletín Informativo del Colegio de Bizkaia nº 187 de febrero de 2010.



**19.** El territorio de Bizkaia se divide en seis partidos judiciales<sup>8</sup>: nº1-Durango<sup>9</sup>, nº 2- Barakaldo<sup>10</sup>; nº3-Gernika-Lumo<sup>11</sup>, nº 4-Bilbao<sup>12</sup>, nº 5-Balmaseda<sup>13</sup> y nº 6-Getxo<sup>14</sup>.

Se reproduce a continuación el mapa del Ministerio de Justicia en el que se recogen las delimitaciones de los partidos judiciales pertenecientes a la provincia de Bizkaia<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> Ley vasca 1/1990, de 6 de abril, por la que se determina la capitalidad de los partidos judiciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. BOPV núm. 94 de 14 de Mayo de 1990 y BOE núm.51 de 29 de Febrero de 2012.

<sup>9</sup> Integrado por los municipios de: Abadiño, Amorebieta-Echano, Arantzazu, Areatza, Atxondo, Bedia, Berriz, Castillo-Elejabeitia, Ceanuri, Dima, Durango, Elorrio, Ermua, Garay, Igorre, Iurreta, Izurza, Lemoa, Mallabia, Mañaria, Otxandio, Ubidea, Zaldibar.

<sup>10</sup> Integrado por los municipios de: Abanto y Ciérvana-Abanto Zierbena, Alonsotegi, Barakaldo, Muskiz, Ortuella, Portugalete, Santurtzi, Sestao, Valle de Trápaga-Trapagaran.

<sup>11</sup> Integrado por los municipios de: Ajangiz, Amoroto, Arrieta, Aulesti, Bakio, Bermeo, Berriatua, Busturia, Ea, Etxebarria, Elantxobe, Ereño, Errigoiti, Forua, Frúniz, Gamiz-Fika, Gauteguiz de Arteaga, Gernika-Lumo, Guizaburuaga, Ibarangelua, Ispaster, Kortezubi, Lekeitio, Markina-Xemein, Meñaka, Mendata, Mendexa, Morga, Mundaka, Mungia, Munitibar-Arbatzegi Gerrickaitz, Murueta, Muxika, Nabarniz, Ondarroa, Sukarrieta.

<sup>12</sup> Integrado por los municipios de: Anteiglesia de San Esteban de Etxebarri-Etxebarri Doneztebeko Elizatea, Aracaldo, Arrankudiaga, Arrigorriaga, Basauri, Bilbao, Derio, Erandio, Galdakao, Larrabetzu, Lezama, Loiu, Orduña, Orozko, Sondika, Ugao-Miraballes, Zamudio, Zaratamo, Zeberio.

<sup>13</sup> Integrado por los municipios de: Arcentales, Balmaseda, Carranza, Galdames, Gordexola, Güeñes, Lanestosa, Sopuerta, Trucios, Zalla.

<sup>14</sup> Integrado por los municipios de: Barrika, Berango, Gatica, Getxo, Gorniz, Laukiz, Leioa, Lemóniz, Maruri, Plentzia, Sopelana, Urduliz.

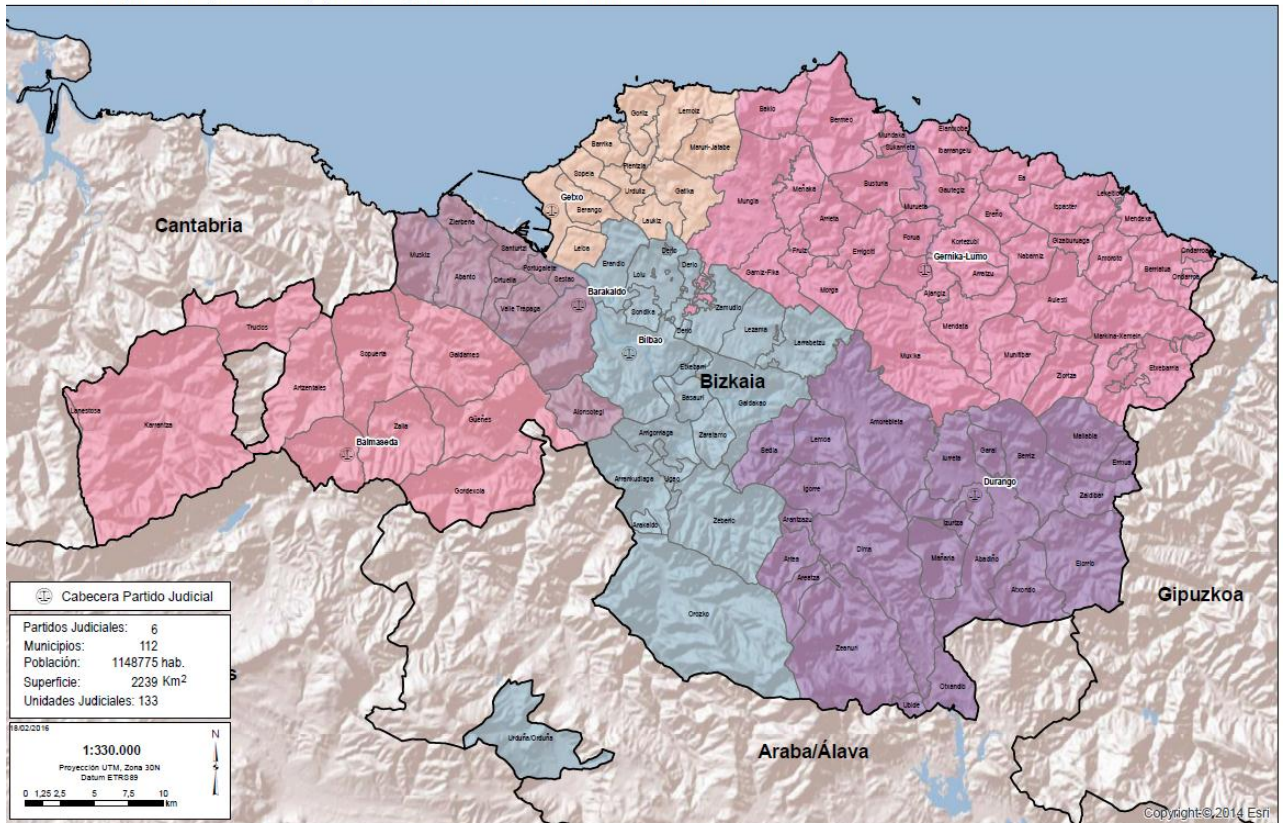
<sup>15</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA, *Mapa de los partidos judiciales de Bizkaia*. Accesible en <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1288774671469/DetalleCartojus.html> Última consulta 30/01/2017.





### Bizkaia

Mapa de la provincia y partidos judiciales de su ámbito territorial



**20.** El Reglamento interno del Colegio establece que el **turno de oficio** tiene carácter voluntario y está organizado en siete materias:

Penal especial, de causas graves, en las que la petición de pena fuere superior a 6 años (en adelante penal especial); Penal ordinario con inclusión de lo militar (en adelante penal ordinario); Civil, Mercantil (en adelante Privado); Derecho de familia y Canónico (en adelante familia); Administrativo, Fiscal y otros (en adelante administrativo); Laboral (en adelante laboral), y Penitenciario (en adelante penitenciario).

El Colegio también organiza turnos de oficio para otras tres materias<sup>16</sup>:

Violencia de género (violencia)<sup>17</sup>; Personas menores (en adelante menores)<sup>18</sup>; Extranjería<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Véase el artículo 30 del Decreto vasco 110/2012, de 19 de junio, de Asistencia Jurídica Gratuita, BOPV nº 132, de 6 de julio de 2012.

<sup>17</sup> Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, BOE nº 313, de 29 de diciembre de 2004.

<sup>18</sup> Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, BOE nº 11, de 13 de enero de 2000.



La organización de los turnos de oficio en Bizkaia varía en función de las materias. El Colegio organiza las demarcaciones tal como sigue (folios 434 a 436):

Turno de Oficio	Demarcación territorial establecida por el ICASV					
	Getxo	Barakaldo	Bilbao	Durango	Gernika-Lumo	Balmaseda
Violencia	Demarcación 1		Dem.2	Dem.3	Dem.4	
Familia	Demarcación 1		Dem.2	Dem.3	Dem.4	
Penal Especial	Demarcación 1		Dem.2	Dem.3	Dem.4	
Penal Ordinario	Demarcación 1		Dem.2	Dem.3	Dem.4	
Privado	Demarcación 1		Dem.2	Dem.3	Dem.4	
Administrativo	Demarcación única					
Extranjería	Demarcación única					
Laboral	Demarcación única					
Menores	Demarcación única					
Penitenciario	Demarcación única					

21. Por otra parte existen cuatro turnos de guardia permanente<sup>20</sup>:

Asistencia al detenido; Asistencia a personas menores (en adelante menores);  
Violencia de género (violencia); Asistencia al extranjero.

El Colegio organiza las demarcaciones de las guardias tal como sigue:

Turnos de guardia	Demarcación territorial establecida por el ICASV					
	Getxo	Barakaldo	Balmaseda	Durango	Gernika-Lumo	Bilbao
Detenido	Dem 1	Dem 2	Dem 3	Dem 4	Dem 5	Dem 6
Violencia	Dem.1			Dem 2		Dem 3
Menor	Demarcación única					
Extranjería	Demarcación única					

Las demarcaciones establecidas por el Colegio para la guardia de violencia se basan en lo establecido en un Convenio entre el Gobierno Vasco y el Consejo Vasco de la Abogacía<sup>21</sup>.

22. El Colegio justifica la existencia de demarcaciones únicas para los turnos de oficio en materia de derecho administrativo, laboral, penitenciario, menores y extranjería y para los turnos de guardia permanente de menores y extranjería en el hecho de que los Juzgados y Tribunales que se ocupan de las citadas materias tienen jurisdicción sobre todo el territorio de Bizkaia. No se hace lo mismo con la materia mercantil, incluida en el turno denominado Privado, en que también se da la citada circunstancia.

<sup>19</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE nº 10, de 12 de enero de 2000.

<sup>20</sup> Artículo 24 de la Ley de asistencia jurídica gratuita modificada por la Ley 42/2015 de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, BOE nº 239, de 6 de octubre de 2015.

<sup>21</sup> Convenio de 26 de febrero de 2007 para la asistencia jurídica inmediata a personas víctimas de delitos de violencia sobre la mujer, de violencia doméstica y de agresiones sexuales. Accesible en los folios 170 a 178 del expediente administrativo.





En los turnos de oficio de violencia, familia, penal especial, penal ordinario y privado el Colegio organiza una demarcación única en Getxo, Barakaldo y Bilbao; en el turno de guardia permanente de violencia realiza una demarcación única en Getxo, Barakaldo y Balmaseda; en el turno de guardia permanente al detenido se hace coincidir la demarcación con el partido judicial. El Colegio no justifica tal decisión.

**23.** De un total de 3.551 colegiados ejercientes inscritos en el Colegio, el número de profesionales inscritos por especialidades en el turno de oficio es el que se recoge a continuación, según información facilitada por el Colegio de Bizkaia en marzo de 2016:

Turno de Oficio	Nº	Turno de Oficio	Nº
Administrativo	635	Menores	508
Privado	1.141	Penal especial	281
Extranjería	336	Penal ordinario	1.193
Familia	1.151	Penitenciario	426
Laboral	666	Violencia	487

El número de profesionales registrados en el turno de guardia permanente de asistencia al detenido es de 1.113 y el número total de guardias ha sido el siguiente (folio 188):

Tipo de Turno de guardia	Nº de Guardias				
	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014
Asistencia al Detenido, Menores y Extranjería <sup>22</sup>	4.118	4.286	4.431	4.871	4.879
Violencia <sup>23</sup>	1.305	1.304	1.308	1.303	1.302

La media de turnos de oficio y guardias por profesional y año de los partidos judiciales de Bilbao, Barakaldo y Getxo (demarcaciones y especialidades en que la denunciante solicitó su inscripción) es la siguiente (folio 436):

2015	Bilbao	Barakaldo	Getxo	Media <sup>24</sup>
<b>Turnos de oficio</b>				
Extranjería	2,29	1,9	1,82	2,00
Menores	0,79	0,93	0,52	0,75
Penal Especial	0,05	0,16	0,07	0,09
Penal Ordinario	3,85	9,17	6,29	6,44
Penitenciario	0,39	0,45	0,07	0,30
Violencia	2,12	4,57	4,6	3,76
<b>Turnos de guardia permanente</b>				
Detenido	2,54	6,89	6,75	5,39
Extranjero	1,05	1,05	1,05	1,05
Violencia	2,25	2,74	2,74	2,58

<sup>22</sup> Guardias de 1 a 7 días en función del Partido Judicial.

<sup>23</sup> Guardias de 1 a 4 días más el tiempo de refuerzo de guardia en función del Partido Judicial.

<sup>24</sup> Media de turnos y guardias al año de los tres partidos judiciales a los que solicitó acceder la denunciante.



**24.** En la información facilitada por el Colegio no consta ningún colegiado en otro Colegio de España que esté inscrito en los turnos de oficio o guardia del Colegio.

De hecho, en la respuesta a la pregunta de la AVC en que se pregunta específicamente por el Colegio de adscripción de los letrados, el Colegio responde con una columna única al lado de cada nombre que reza “Colegio-residencia” (folios 37 a 100).

**25.** El Colegio (folio 182) tiene una comisión de seguimiento permanente del turno de oficio y asistencia al detenido (norma decimoctava) entre cuyas funciones está la de seguimiento y control de los diversos turnos.

El Colegio manifiesta centrar el control del funcionamiento de los diversos turnos (oficio y guardias) y, en consecuencia, la garantía de la tutela judicial efectiva de los beneficiarios en el sistema disciplinario diseñado por el Colegio (folio 228-230).

El origen de los expedientes disciplinarios son las denuncias de los beneficiarios del servicio, de otros letrados o de los juzgados (folio 230 y folios 348 a 423, del anexo 8).

De la información facilitada por el Colegio se desprende que han existido, desde el año 2010 al 2015, 581 diligencias abiertas por el Colegio. De entre ellas, 497 han terminado en archivo, 45 en apertura de expediente disciplinario y 27 en apercibimiento por escrito (folios 322 a 347, anexos 6 y 7).

El propio Colegio ha realizado una selección de 24 expedientes (folios 348 a 422, anexo 8). De ellos 7 han derivado en apercibimientos, 6 en suspensiones y 11 en archivo. Las causas que han dado origen a los citados expedientes han sido: incomparecencias; falta de asistencia a juicios; no estar accesible en el turno correspondiente y no presentación de recursos, pruebas y realización de otras actuaciones procesales.

### **III. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **1. El sometimiento de la actuación del Colegio a la legislación de defensa de la competencia**

**26.** Resulta fuera de duda que la LDC es aplicable a la actuación de los Colegios profesionales que tiene incidencia en el mercado<sup>25</sup>. De hecho, el

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de noviembre de 2008. Id. Cendoj: 28079130012008100025.



artículo 2.4 de la LCP -vigente desde el 27 de diciembre de 2009- establece explícita y claramente que los acuerdos, decisiones y resoluciones de los Colegios observarán los límites de la LDC.

Con anterioridad, en 2006, el Tribunal Supremo ya había analizado la cuestión del sometimiento de los Colegios Profesionales a la normativa de competencia en el recurso de casación interpuesto por el Colegio de Notarios de Madrid<sup>26</sup>:

“En efecto, esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo comparte los razonamientos de la Sala de instancia referidos a la **plena aplicabilidad al Colegio Notarial recurrente de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia**, y **concernientes a la consideración del mecanismo compensatorio enjuiciado de conducta incurso en las prohibiciones del artículo 1 del referido Cuerpo legal, puesto que la circunstancia de que el Acuerdo de 17 de enero de 2001 se adopte en el ejercicio de la potestad de ordenación de la actividad profesional de los colegiados, al amparo de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2/1974, de 13 de julio, sobre Colegios Profesionales, no excluye que dicho Acuerdo deba someterse al principio de legalidad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 36 y 103 de la Constitución, y deba respetar específicamente la legislación de defensa de la competencia.**

En este sentido, cabe significar que el artículo 2.4 de la Ley sobre Colegios Profesionales, en la redacción debida a la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales, establece que «los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios con transcendencia económica observarán los límites del artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, sin perjuicio de que los Colegios puedan solicitar la autorización singular prevista en el artículo 3 de dicha Ley », lo que permite deducir la condición de los Colegios profesionales de sujetos activos de los ilícitos competitivos, no obstante su reconocimiento como Corporaciones de Derecho Público, en cuanto sus conductas afecten a la libre prestación de servicios, por lo que no procede determinar, en abstracto, selectivamente un ámbito material de conductas relacionadas con las funciones que ejercen los Colegios profesiones, que, por su naturaleza o su contenido regulatorio, quede excluido o exceptuado a priori de la aplicación de la legislación de defensa de la competencia.”

**27.** El hecho de que los Colegios actúen en algunos casos ejerciendo funciones públicas tampoco impide que se apliquen a sus actuaciones las normas de competencia.

“en el ámbito del Derecho de la competencia opera un concepto amplio y funcional de la empresa, de manera que lo relevante no es el estatus jurídico económico del sujeto

---

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 2009. Id. Cendoj: 28079130032009100222.



que realiza la conducta, sino que su conducta haya causado o sea apta para causar un resultado económicamente dañoso o restrictivo de la competencia en el mercado”<sup>27</sup>.

De esta manera, queda claro que la Administración, cuando realiza una actividad que perturba la libre competencia, puede ser objeto de represión por la aplicación de las normas de defensa de la competencia.

## **2. Normativa aplicable a la prestación de los servicios afectados por los turnos**

### **A. Normativa básica de libre prestación de servicios**

**28.** La denominada Directiva de Servicios ha sido transpuesta al Derecho interno a través de las denominadas “Ley Paraguas” y “Ley *Ómnibus*”<sup>28</sup>.

El principio básico de la reforma operada por la Directiva de Servicios supone el establecimiento de una regla general de libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio para eliminar las barreras de entrada en el mercado de prestación de los servicios (artículo 5 de la “Ley Paraguas”) de forma que los ciudadanos puedan experimentar las ventajas de la mayor competencia en la prestación de los servicios.

Por ello se manifiesta expresamente que la normativa que regule el acceso o ejercicio de una actividad de servicios no puede supeditarse a restricciones de carácter territorial (artículo 11.1. a de la “Ley Paraguas”). La excepción a este principio (apartado 2 del artículo 11) es 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 la “Ley Paraguas”- y sean proporcionados.

---

<sup>27</sup> Es sentencia de 9 de marzo de 2015 (casación 294/2013) Farmacéuticos-Castilla La Mancha. El mismo párrafo está en la Sentencia nº 1833/2016 de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 18 de Julio de 2016, Junta de Andalucía.

<sup>28</sup> Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, DOUE nº 376, de 27 de diciembre de 2006, p.36 a 68.

Ley 17/2009 (ley Paraguas), de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, BOE nº 283, de 24 de noviembre de 2009, modificada por Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2013. Texto consolidado accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-18731&b=8&tn=1&p=20131210#a5>. Ley 25/2009, (Ley *Ómnibus*) 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, BOE nº 308, de 23 de diciembre de 2009, p.108507 a 108578. Texto accesible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-20725](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-20725).



**29.** La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado establece en su Capítulo II los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación<sup>29</sup>. Prohíbe explícitamente todas aquellas actuaciones que supongan una limitación al establecimiento y libre circulación por razón de residencia o establecimiento del operador<sup>30</sup>. Admite excepcionalmente las actuaciones en que se acrediten los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

---

<sup>29</sup> Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2013. Texto consolidado accesible en: [https://boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12888](https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12888).

“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 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.**”

<sup>30</sup> “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: 1º 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.; 2º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.; 3º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.; 4º 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.; 5º Que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.”





## **B. Marco normativo de los servicios de turno de oficio y de guardia permanente**

### **a. Normas aplicables a todos los turnos**

**30.** En los diferentes servicios jurídicos que se prestan en virtud de los turnos, el Colegio selecciona el abogado que recibe la retribución establecida por el Estado<sup>31</sup>.

De acuerdo con lo previsto legalmente, la labor de regulación y organización de los servicios de asistencia letrada, de defensa y representación gratuitas se atribuye a los Consejos Generales de la Abogacía así como a las Juntas de Gobierno de los Colegios de Abogados (artículo 22 de la Ley de Asistencia jurídica gratuita)<sup>32</sup>.

Los Colegios de abogados establecerán sistemas de distribución objetiva y equitativa de los distintos turnos y medios para la designación de los profesionales de oficio (artículo 24 de la Ley de Asistencia jurídica gratuita). Este precepto establece la obligatoriedad de contar con un turno de guardia permanente para la prestación del servicio de asistencia letrada al detenido y otro para la prestación de los servicios de asesoramiento previo y de asistencia letrada para las víctimas de violencia de género, terrorismo, trata de seres humanos y de menores de edad y personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental que sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato.

La Ley prevé además que sea el Ministerio de Justicia quien “establecerá los requisitos generales mínimos de **formación** y **especialización** necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, con objeto de asegurar un nivel de calidad y de competencia profesional que garantice el derecho constitucional a la defensa. Dichos requisitos serán de obligado cumplimiento para todos los profesionales” (artículo 25 de la Ley de Asistencia jurídica gratuita)<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> En la gran mayoría de los casos por la necesidad de la gratuidad de la asistencia jurídica que previamente ha de ser tramitada por los Servicios de Orientación Jurídica (SOJ) y aprobados por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

<sup>32</sup> Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, BOE nº 11, de 12 de enero de 1996.

<sup>33</sup> La citada Ley ha sido desarrollada por el Reglamento de asistencia jurídica gratuita (en adelante RAJG) Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, BOE nº 188, de 7 de agosto de 2003, posteriormente modificado por Real Decreto 1455/2005, de 2 de diciembre, adaptando las previsiones reglamentarias previas al nuevo régimen desarrollado por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que modificaba el apartado 5 del artículo 3 de la Ley 1/1996.



**31.** El desarrollo ministerial a que hace referencia la Ley se realizó, en su momento, por la Orden de 3 de junio de 1997, cuyo artículo primero punto 1 letra a) establece un requisito **totalmente ajeno a la formación y la especialización** de los letrados:

“Tener **residencia habitual y despacho abierto** en el ámbito del Colegio respectivo y, en el caso de que el Colegio tenga establecidas demarcaciones territoriales especiales, tener despacho en la demarcación territorial correspondiente, salvo que, en cuanto a este último requisito, la Junta de Gobierno del Colegio lo dispense excepcionalmente para una mejor organización y eficacia del servicio.”

#### **b. Turnos de oficio y guardia permanente en Derecho penal ordinario y especial**

**32.** El artículo 520.5 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que (...) “la autoridad que tenga bajo su custodia al detenido comunicará inmediatamente al Colegio de Abogados el nombre del letrado por él designado o, en su caso, la petición de nombramiento de abogado de oficio”.

El abogado designado acudirá al centro de detención con la máxima premura, siempre dentro del plazo máximo de tres horas desde la recepción del encargo. Si en dicho plazo no compareciera, el Colegio de Abogados designará un nuevo abogado del turno de oficio que deberá comparecer a la mayor brevedad y siempre dentro del plazo indicado, sin perjuicio de la exigencia de la responsabilidad disciplinaria en que haya podido incurrir el incompareciente<sup>34</sup>.

En cumplimiento de este mandato legal el Colegio de abogados de Bizkaia establece que el abogado debe acudir al centro de detención con la máxima premura y siempre dentro del plazo máximo de 3 horas desde que el encargo ha sido recibido<sup>35</sup>.

#### **c. Turnos de asistencia letrada y asesoramiento en casos de violencia de género**

**33.** La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, reconoce que las víctimas de violencia de género tienen derecho a recibir

---

<sup>34</sup> Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en vigor desde 2 de diciembre de 2015 mediante Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica.

<sup>35</sup> Véase la norma decimotercera del Reglamento del Turno de Oficio y Asistencia al Detenido del Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia que entró en vigor el 1 de mayo de 1988. Accesible en la página web del ICASV: <http://www.icasv-bilbao.com/normativa2.aspx>.



asesoramiento jurídico gratuito desde el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia<sup>36</sup>.

Las víctimas también tendrán derecho a la defensa y representación gratuitas por abogado y procurador en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida. El letrado que habrá de llevar todos los procesos deberá ser el mismo.

En el caso de violencia de género si la asistencia letrada viene dada como consecuencia de una denuncia o detención en las dependencias policiales, el abogado deberá acudir al centro donde se haya requerido su presencia a la mayor brevedad posible<sup>37</sup>.

**34.** El Consejo Vasco de la Abogacía y el entonces Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco han suscrito un convenio para la asistencia jurídica inmediata y gratuita a las víctimas de delitos de violencia de género y agresiones sexuales<sup>38</sup> (folios 170 a 178).

La cláusula octava titulada “disponibilidad” establece que “a fin de garantizar que la asistencia jurídica especializada se pueda prestar con la debida inmediatez, los colegios de abogados velarán porque entre la recepción de la solicitud y la presencia letrada en el lugar transcurra el menor tiempo posible, de forma que se garantice la atención con la debida celeridad –en las

---

<sup>36</sup> Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, BOE n 313, de 29 de diciembre de 2004, páginas 42166 a 42197. Artículo 6 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

<sup>37</sup> Artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2004: “Asistencia Jurídica: 1. Las mujeres víctimas de violencia de género que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, en los términos establecidos en la Ley 1/1996, de Asistencia Jurídica Gratuita, tienen derecho a la defensa y representación gratuitas por Abogado y Procurador en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida. En estos supuestos una misma dirección letrada asumirá la defensa de la víctima. Este derecho asistirá también a los causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima. En todo caso, se garantizará la defensa jurídica, gratuita y especializada de forma inmediata a todas las víctimas de violencia de género que lo soliciten, sin perjuicio de que si no se les reconoce con posterioridad el derecho a la asistencia jurídica gratuita, éstas deberán abonar al abogado los honorarios devengados por su intervención.

2. En todo caso, cuando se trate de garantizar la defensa y asistencia jurídica a las víctimas de violencia de género, se procederá de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/1996, de 10 enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

(...) 4. Igualmente, los Colegios de Abogados adoptarán las medidas necesarias para la designación urgente de letrado de oficio en los procedimientos que se sigan por violencia de género.”

<sup>38</sup> Convenio de 26 de febrero de 2007 para la asistencia jurídica inmediata a personas víctimas de delitos de violencia sobre la mujer, de violencia doméstica y de agresiones sexuales. Accesible en los folios 170 a 178 del expediente administrativo.



asistencias demandadas desde dependencias policiales o judiciales la demora no debiera superar la hora y media-, salvo causa justificada de fuerza mayor o caso fortuito”.

#### **d. Turnos en materia de menores y extranjeros**

**35.** En los casos de menores detenidos el letrado deberá acudir al centro donde se le reclame a la mayor brevedad posible ya que la detención del menor no debe sobrepasar las 24 horas<sup>39</sup>.

Por su parte, el artículo 2 g) de la Ley de Asistencia jurídica gratuita, establece la obligación de prestar asistencia jurídica gratuita de inmediato a las víctimas de (...) trata de seres humanos en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas, así como a los menores de edad y las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato<sup>40</sup>.

**36.** En el caso de extranjeros la asistencia jurídica gratuita a los extranjeros que se hallen en España se producirá en igualdad con los ciudadanos españoles, en todos los procesos que sean parte y cualquiera que sea la jurisdicción en la que sigan (art.22.1 de la Ley Orgánica 4/2000 de extranjería).

#### **C. Normas de control para el correcto funcionamiento de los diversos turnos**

**37.** La norma decimoctava del Reglamento interno del Colegio (folio 182) establece una Comisión de Seguimiento permanente del turno de oficio y asistencia al detenido y determina sus funciones:

“Se creará una Comisión de Seguimiento permanente del turno de oficio y asistencia al detenido que será presidida por el Decano y que estará integrada por los miembros que éste designe. En todo caso, formará parte de la misma un miembro de cada una de las comisiones colegiales relacionadas con el tema. Tendrán como funciones las siguientes:

1. Controlar el reparto y abono de las designaciones en el turno de asistencia.

---

<sup>39</sup> Artículo 17.4 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, BOE nº 11, de 13 de enero de 2000.

<sup>40</sup> En el mismo sentido el artículo 6 de la misma Ley puntualiza el aspecto de que, con independencia de la existencia de recursos para litigar, en los casos previstos en el párrafo anterior, entre los que se incluye la protección a los menores cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato, la asistencia jurídica gratuita comprenderá asesoramiento y orientación gratuitos en el momento inmediatamente previo a la interposición de denuncia o querrela.



2. Realizar el seguimiento de los asuntos turnados, solicitando en lo preciso información del Letrado sobre la marcha de los mismos.
3. Conocer las designaciones que, en los casos de especial significación y urgencia, efectuare la Junta de Gobierno.
4. Acordar la baja provisional en el turno y asistencia de los Letrados que incumplieren las obligaciones inherentes a su designación, proponiendo a la Junta de Gobierno la adopción de las medidas disciplinarias que corresponda.
5. Examinar y resolver los incidentes y quejas que se produzcan en el funcionamiento del presente turno y asistencia.
6. Establecer una estrecha colaboración con el Ilustre Colegio de Procuradores de Bizkaia a fin de que, entre los profesionales de ambos Colegios, se cumplan estrictamente las comunicaciones y notificaciones de toda naturaleza y, de forma muy especial, de los señalamientos de las vistas y demás actuaciones sujetas a plazo o término, dándose mutuamente las máximas facilidades posibles.
7. Mantener contactos periódicos con los órganos judiciales.
8. Cualesquiera otras que fueran delegadas por la Junta de Gobierno y las que deriven de lo establecido en las presentes normas.

**38.** La Norma General decimoctava bis del Reglamento del Turno de Oficio regula las infracciones “que constituyan vulneración de las normas propiamente reguladoras del Turno de Oficio y de Asistencia al Detenido”. Recoge faltas muy graves, graves y leves<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Serán faltas muy graves: 1) La inasistencia injustificada a una vista; 2) La no prestación injustificada de la guardia de 24 horas para la que se haya sido designado; 3) El no estar localizable en el periodo asignado para quienes presten el Turno de Asistencia al Detenido por asistencias individualizadas; 4) La inasistencia injustificada al turno de asistencia y/o orientación que se tenga asignado; 5) La percepción de honorarios del cliente de Turno de Oficio sin tener derecho a ello; 6) La conformidad en juicio penal, cuando resulte de manifiesta temeridad; 7) La captación de servicios, asistencias o designaciones.

Serán faltas graves: 1) La no remisión de los partes de asistencia en el plazo previsto; 2) La sustitución no autorizada en el servicio, tanto para el sustituto como para el sustituido; 3) El retraso injustificado en la incorporación al Servicio designado; 4) La desatención de la asistencia al justiciable en el Juzgado, posterior a su asistencia en Comisaría; 5) Las alegaciones de insostenibilidad cuando resulten de manifiesta temeridad; 6) La percepción de honorarios del cliente de Turno, en los casos que se tenga derecho a ello, o del contrario por condena en costas, sin ponerlo en conocimiento del Colegio; 7) La ocultación de alguna causa de incompatibilidad para acceder al Servicio; 8) En su caso, no retirar el aparato de búsqueda al inicio de la guardia o no devolverlo en el plazo previsto, una vez finalizada la guardia; 9) No facilitar al Colegio la documentación cuando sea requerido; 10) La reiteración de dos faltas leves dentro de un periodo de tres meses.

Serán faltas leves: 1) Las faltas enumeradas en el párrafo anterior, cuando no tengan suficiente entidad para ser consideradas graves; 2) La negligencia en el cumplimiento de las normas específicas de cada Turno o Servicio.





**39.** Las sanciones se recogen en la Norma General decimoctava ter del Reglamento del Turno de Oficio<sup>42</sup>. Estas sanciones oscilan entre la suspensión en la prestación de este servicio por 6 meses para las faltas leves y la suspensión máxima de tres años para las más graves y la separación definitiva de los servicios en caso de reincidencia. Las sanciones pueden afectar también al ejercicio profesional.

### 3. Tipicidad

**40.** El artículo 1.1 de la LDC establece:

“1. Se prohíbe todo acuerdo, **decisión** o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en:

(...)

b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.

c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.

**41.** El Colegio de Abogados de Bizkaia ha denegado a una letrada, colegiada en Bizkaia y Madrid a pesar de no ser necesaria la doble colegiación, con despachos abiertos en Madrid y en la demarcación de Getxo, la inscripción en el turno de oficio del Colegio de Bizkaia y en varias listas de asistencia letrada de guardia permanente<sup>43</sup>.

En consecuencia ha negado a la letrada la posibilidad de prestar los diversos servicios incluidos en los correspondientes turnos.

**42.** Es indudablemente necesario que el Colegio de Abogados de Bizkaia establezca reglas tendentes a garantizar la calidad del servicio de asesoría y defensa prestado por unos letrados que, como hemos visto, no son elegidos por los clientes y, en la inmensa mayoría de los casos, prestan sus servicios a cambio de un precio regulado por la administración.

---

<sup>42</sup> Modificación del Reglamento del Turno de Oficio y Asistencia al Detenido aprobada por la Junta de Gobierno del Colegio en fecha 21 de mayo de 2014 (consta en el folio 166 del e.a.). Accesible en: <http://www.icasv-bilbao.com/images/circulares/2014/ReglamentoTurnoOficio.pdf>.

<sup>43</sup> Véase el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, BOE nº 139, de 8 de junio de 1996 que establece la colegiación única. Sin embargo el Reglamento interno del Colegio establece como requisito para registrarse en los turnos estar colegiado en **este** Colegio desconociendo el mandato normativo.



Tal como ha quedado acreditado en los hechos probados el Colegio de Abogados de Bizkaia ha creado un sistema de control que le permite verificar las vulneraciones del principio de tutela judicial efectiva que se pudieran derivar de las acciones u omisiones de los letrados respecto del turno de oficio y los turnos de guardia permanente.

Se ha creado, como se recoge en el párrafo 37 de esta resolución, una Comisión de Seguimiento permanente de los diferentes turnos con funciones, entre otras, de controlar el reparto de designaciones, realizar el seguimiento de los diferentes asuntos, acordar la baja de los letrados que incumplan sus obligaciones y analizar y resolver las posibles quejas por el funcionamiento de los turnos.

Este sistema lleva aparejado un régimen de faltas que, como hemos visto, se gradúan en muy graves, graves y leves, que conllevan sanciones, párrafo 39, proporcionales y disuasorias frente a los eventuales incumplimientos de las obligaciones de los letrados integrados en los diferentes turnos.

Existe, por tanto, dentro del Colegio de Abogados de Bizkaia un sistema que tiene el objetivo de garantizar que el servicio cubierto por los diferentes turnos, amparado o no por la justicia gratuita, se cumpla adecuadamente por quienes están encargados de la prestación.

De hecho el Colegio de Abogados de Bizkaia, aunque no ha remitido a este organismo la totalidad de los procedimientos de control que ha llevado a cabo y se habían solicitado para analizarlos en el expediente, sí ha remitido una selección -por él mismo realizada- de 24 expedientes de 2010 a 2015 (párrafo 25) que sirve al objetivo de determinar que se realiza un control.

Entre esas reglas se encuentra la que permite al Colegio designar nuevo abogado de oficio en el caso de que el primero no comparezca en el plazo conferido por el Colegio, sin perjuicio de la exigencia de la responsabilidad disciplinaria en que haya podido incurrir el incompareciente. Tal como veíamos, el Colegio dispone de un sistema disciplinario y de sanciones entre las que se encuentra la posibilidad de suspensión en la pertenencia a las listas e incluso suspensión temporal en el ejercicio de la abogacía.

El Colegio cuenta por tanto con un sistema que garantiza que, ante una mala *praxis* de un colegiado, no se verá mermada la tutela judicial efectiva del cliente.

**43.** Las normas y formularios del Colegio requieren despacho profesional y residencia habitual en la demarcación correspondiente al partido judicial al que corresponde el turno. Aunque formalmente el Reglamento interno tan solo exige tener residencia habitual en Bizkaia, el Colegio dice haberse adaptado a



la Orden Ministerial de 1997, que exige además tener “despacho abierto” en la demarcación territorial correspondiente. Más allá de lo que la Orden establece, el Colegio exige también en sus documentos de inscripción en las listas tener despacho abierto y residencia habitual en el partido judicial correspondiente a las listas en que se pretende la inscripción.

Estas exigencias suponen una barrera de entrada para letrados cuya cualificación profesional para prestar el servicio no niega el Colegio.

Además el Colegio de Abogados de Bizkaia ha facilitado a lo largo de este expediente dos razones añadidas por las que ha negado a la denunciante la inscripción en las listas de turnos que se derivarían, en sus palabras, de la interpretación de las anteriores: no tener la letrada despacho “principal” en la demarcación correspondiente y estar dada de alta en los turnos de otro Colegio de Abogados, Madrid.

Conviene tener presente a este respecto que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.1 del Código Civil, las normas “se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, con los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo, fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas. Pues bien, no parece que ni “el sentido propio” ni la “realidad” (social u otra) ni el espíritu y finalidad de la norma sean los que dice el Colegio. Ninguna de esas razones tiene fundamento expreso en una norma jurídica concreta y no son publicadas por el Colegio por lo que no son previsibles para los letrados que pretenden inscribirse en los diversos turnos del Colegio de Bizkaia.

El Colegio establece la organización de los turnos de oficio y asistencia de guardia permanente en diversas materias e introduce y genera con su actuación una compartimentación territorial -en partidos judiciales y respecto de otras provincias- de los servicios incluidos en cada una de las listas. Debe verificarse si su contenido resulta necesario y está basado en razones imperiosas de interés general, no es discriminatorio y es proporcional al objetivo pretendido. Posteriormente, en la antijuridicidad, se analizará si la restricción tiene amparo legal.

Teniendo en cuenta que los servicios que debe prestar el letrado en el turno de oficio y en los turnos de guardia permanente difieren sensiblemente, resulta necesario realizar un análisis diferenciado.

#### **A. Asistencia letrada de guardia**

**44.** Todas las modalidades de asistencia de guardia generan una exigencia de inmediatez netamente conectada con el derecho de defensa de la persona que va a ser asistida y la misma debe por lo tanto ser garantizada. Veamos en qué



medida cada una de las exigencias establecidas por el Colegio resultan, o no, imprescindibles para garantizar la inmediatez en la prestación del servicio.

#### **a. Exigencia de residencia habitual en la demarcación**

**45.** El Colegio exige residencia habitual en la demarcación y ni siquiera, como hace la Orden Ministerial de 1997, residencia habitual en Bizkaia. El Colegio acepta en sus argumentaciones que este requisito, establecido en las reglas, no se exige en determinados casos –como el del letrado que suscribe el documento de defensa-.

Aceptar que este requisito es necesario y suficiente para garantizar la inmediatez en la prestación del servicio, sería tanto como asumir que las personas que tienen residencia habitual en una de las demarcaciones de Bizkaia están siempre en ese territorio y que las que residen habitualmente fuera no pueden pasar días suficientes lo suficientemente cerca de la demarcación para responder a la guardia.

Si tenemos en cuenta los números de actuaciones que se recogen en la tabla del párrafo 23 de esta resolución comprobamos que la guardia al detenido de Barakaldo tiene 6,89 actuaciones anuales y es la más elevada. En extranjería se actúa, de media, una vez al año y en Violencia menos de tres.

A la vista de lo anterior, mantener que una persona inscrita en uno de estos turnos con residencia habitual fuera del partido judicial no puede prestar el servicio con la máxima inmediatez, sería tanto como aceptar que una persona residente fuera del partido no puede estar físicamente en un radio de respuesta razonable al juzgado o comisaría correspondiente menos de 7 días en un año.

Resulta evidente que existen métodos para garantizar la inmediatez en la atención a los clientes menos restrictivos de la competencia que la exigencia de residencia habitual en la demarcación. De hecho, la mera exigencia de residencia habitual en Bizkaia y, más aún, en el partido judicial correspondiente, ni siquiera sirven para cumplir el objetivo fijado por el Colegio y debe reputarse desorbitada.

**46.** El Colegio critica la alternativa sugerida en la Propuesta de Resolución que supondría la exigencia de presencia del letrado durante la guardia en un radio territorial que permita la atención. Entiende que se trata de un “ejercicio teórico y dialéctico estéril”.

Reconoce para mantener esta afirmación que no exige residencia ni en la provincia ni en la demarcación, en contra de lo exigen la Orden Ministerial en que el Colegio dice ampararse y la literalidad de sus propias reglas.



Independientemente de la incoherencia en la argumentación, el CVC coincide con la Propuesta de Resolución, en que lo que debe garantizar el Colegio es la inmediatez real en la prestación de la asistencia y que el establecimiento de una regla de presencia en un radio próximo que la permita durante la guardia - planificados con antelación por el Colegio- resulta no sólo perfectamente viable sino que permitiría el acceso al servicio a profesionales como la denunciante.

47. Ello demuestra que existen alternativas reales y ejecutables menos restrictivas que la establecida por el Colegio.

**b. Exigencia de tener despacho en la demarcación y de que éste sea “principal”**

48. La adecuación y necesidad de esta exigencia resulta muy cuestionable dado que introduce un requisito desvinculado de la prestación, considerando que la asistencia tendrá lugar normalmente fuera del “despacho habitual”, en oficinas públicas o juzgados.

La presencia “habitual” del letrado en su despacho es un criterio remoto para anclar en él uno de los requisitos para prestar la asistencia de guardia. El Colegio asume que es el despacho profesional el lugar desde donde se acude a la llamada de guardia. Sin embargo nada impide que el letrado de guardia esté en un lugar diferente a su despacho –y menos exige que el despacho sea considerado principal o habitual- en los 7 días al año en que esté de guardia.

49. En cualquier caso, considerando que los tiempos máximos de respuesta en las guardias contenidos en la legislación oscilan entre las tres horas y la hora y media, aun considerándose que la atención debe producirse a la mayor brevedad, no puede asumirse que la existencia de despacho en demarcaciones que se separan entre sí por mucho menos de tres horas, e incluso mucho menos de hora y media, resulta necesaria o proporcional para prestar el servicio en los menos de 7 días al año en que, como máximo, hemos visto que se producen las guardias.

Adicionalmente, dado que el Colegio planifica exhaustiva y detenidamente la cobertura del servicio de asistencia y esto permite a los profesionales conocer con la debida antelación las fechas en las que han de estar de guardia y planificar sus guardias para cumplir con sus obligaciones con la máxima premura sin necesidad de tener un despacho abierto en la demarcación, la exigencia no se considera imprescindible.

50. Además, las diferencias de número de guardias realizadas en Barakaldo, Getxo y Bilbao, todos ellos accesibles en metro en 15 minutos, no pueden ser





sino el resultado de una compartimentación artificial del territorio que resulta de la barrera artificial establecida por el Colegio de Abogados de Bizkaia.

**51.** La citada sentencia Wouters exige que cualquier medida restrictiva aplicada por el Colegio se demuestre como “indispensable” para el fin que pretende.

La denunciante, con despacho profesional en Getxo, ve cómo se le impide el registro en las listas atendiendo a que el mismo no es “habitual” o “principal” aunque atiende con normalidad otros asuntos profesionales no relacionados con la asistencia jurídica gratuita.

En 2015 la letrada tendría que haber realizado si se cumpliese la media, 6,75 guardias de asistencia al detenido; 1,05 guardias de asistencia a extranjeros, y 2,74 guardias de asistencia a las víctimas de violencia<sup>44</sup>.

**52.** La exigencia de lo que el Colegio de Abogados de Bizkaia denomina “despacho principal” sustituye, según las alegaciones del Colegio, la exigencia de residencia habitual. El Colegio ejemplifica la situación reconociendo que incumple las exigencias por él mismo publicadas asumiendo que un letrado con residencia en Gipuzkoa cumple los requisitos exigidos siempre que tenga su “despacho habitual” en Bilbao desconociendo que la guardia dura al menos 24 horas y que no es previsible que durante todas ellas el letrado se encuentre físicamente en su despacho profesional.

Por otra parte, si el objetivo perseguido con la exigencia de despacho profesional en el partido judicial es acudir con la mayor celeridad para la prestación del servicio, esta exigencia no garantiza suficientemente el objetivo. Por ejemplo, un profesional con despacho profesional en Mungia acudirá en menor tiempo al Juzgado de Bilbao, 22 minutos en coche, que al Juzgado de Gernika, su partido judicial, para el que precisaría unos 39 minutos<sup>45</sup>.

**53.** Todo ello nos lleva a concluir que este requisito no resulta indispensable ni apto para alcanzar el objetivo pretendido.

---

<sup>44</sup> Dato que consta en la tabla de medias de guardias de asistencia al detenido por año y partido judicial.

<sup>45</sup> Consulta realiza en Google Maps. Distancia desde el centro del Municipio de Mungia a los palacios de justicia de Gernika-Lumo y Bilbao. Lo mismo sucede con profesionales con despacho en zonas limítrofes de partidos judiciales colindantes a Bizkaia (Castro Urdiales respecto a Barakaldo o Bilbao, o Amurrio o Llodio respecto a Bilbao).



### **c. Exigencia de no estar registrado en los turnos de otro Colegio**

**54.** El Colegio alega que la razón por la que no permite a la denunciante registrarse en los turnos de Bizkaia es que está registrada en los turnos del Colegio de Madrid.

**55.** Nada en este argumento supone vinculación con la garantía de la tutela judicial efectiva. La media de participaciones en guardias en los diferentes turnos hace perfectamente posible que un letrado se encuentre físicamente a distancia suficiente del partido judicial en que se encuentra de guardia en más de un Colegio.

Lo que debe garantizarse es que el letrado que se registra en un turno de oficio se compromete a estar presente, cuando está de guardia, a distancia suficiente para responder en tiempo a una posible llamada.

Teniendo en cuenta que el letrado de guardia debe físicamente recoger y devolver un “busca” en el Colegio para responder a las llamadas de guardia, se puede fácilmente garantizar la presencia del letrado cerca de la demarcación donde se ejerce la guardia.

### **B. Turno de oficio**

**56.** En este caso la normativa no establece exigencias de celeridad en la atención más allá de lo que exige el principio de tutela judicial efectiva que el Colegio debe, evidentemente, contribuir a garantizar aunque la atención se prolonga a lo largo de todo el procedimiento. En estos casos, en que las reuniones con el letrado deben producirse a lo largo del procedimiento, parece razonable que se exija la posibilidad de que existan las reuniones con el cliente que se consideren pertinentes.

El Tribunal Supremo el año 1996 ya manifestó que la residencia en el ámbito del Colegio no puede ser un requisito para el ejercicio del turno de oficio<sup>46</sup>.

Las medias anuales de casos de las diferentes especialidades de los turnos de oficio son, tabla del párrafo 23, de menos de 7 en penal ordinario, menos de 4 en violencia, 2 en extranjería y menos de 1 al año en menores, penal especial y penitenciario

---

<sup>46</sup> STS de 22 de noviembre de 1996. Aranzadi RJ\1996\8068.



### **a. Exigencia de residencia habitual en Bizkaia o la demarcación**

**57.** Es necesario que el Colegio exija a los profesionales que se encargan de la defensa letrada de un ciudadano, una adecuada relación entre abogado y el cliente. Una correcta defensa letrada requiere de un trato suficiente para que ésta pueda realizarse con la diligencia profesional exigible.

Sin embargo, la media de número de asuntos anuales por letrado no justifica la exigencia de residencia habitual en Bizkaia establecida por la Orden Ministerial y menos en el partido judicial, tal como exige el Colegio.

Como el propio Colegio reconoce en sus alegaciones, una media de menos de 6,5 casos por año puede gestionarse de manera perfectamente adecuada por un letrado que resida fuera de la demarcación y fuera de la Provincia.

La compartimentación territorial establecida por el Colegio puede precisamente ser la razón por la que existen las diferencias tan significativas en el número de actuaciones por cada demarcación (por ejemplo 9 actuaciones de oficio al año en Barakaldo frente a las 3 en Bilbao, separados estos partidos por menos de 15 minutos en metro).

Por eso, la retirada de esta exigencia, sin suponer merma alguna en la garantía y calidad del servicio teniendo en cuenta las distancias entre demarcaciones y la que las separa de otros territorios limítrofes puede generar claras ventajas.

Dado que el propio denunciado reconoce que este requisito no tiene validez, el CVC no puede menos que exigirle que lo haga desaparecer de su normativa.

### **b. Exigencia de despacho en la demarcación y exigencia de despacho principal**

**58.** Algo semejante puede indicarse sobre el requisito de despacho que requiere la Orden Ministerial y que el Colegio ha convertido en su práctica y alegaciones en “despacho principal o habitual”.

El Colegio podría exigir, para garantizar la intimidad de las relaciones abogado-cliente, que los letrados tengan a su disposición una estructura que garantice ese objetivo; incluso, como establece la Propuesta de Resolución, ofrecer o alquilar locales a los letrados que no dispongan de los mismos<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> La regulación de los tres Colegios de Abogados de las Islas Canarias establece que sean los profesionales los que dispongan de la infraestructura necesaria para poder atender a su defendido de forma adecuada, lo que exige la posibilidad de atenderle en un espacio físico concreto.



**59.** En el caso de la denunciante, que tiene despacho abierto en Bizkaia, se pone de manifiesto con mayor crudeza la inconsistencia de los argumentos empleados por el Colegio en su denegación.

La letrada tiene un lugar donde puede garantizar la atención adecuada a sus clientes, pero el Colegio se niega a aceptar su registro alegando que su despacho no es “principal o habitual”. Para ello realiza una interpretación totalmente limitativa de una restricción a la que no se encuentra justificación alguna.

La exigencia de que exista una relación personal y directa con el cliente es idéntica a la que se debería exigir a los letrados residentes, sin que quede constancia en las normas o argumentaciones del Colegio de que ésta exista ni de que se controle por el Colegio. Se produce nuevamente una discriminación.

### **c. Prohibición de la inscripción en los turnos de más de un Colegio**

**60.** El Colegio en la respuesta a la denunciante y en sus alegaciones ha manifestado que existe una incompatibilidad para estar registrado en más de un turno de oficio.

**61.** Esta exigencia carece de fundamento y solo se desprende de la respuesta a la colegiada y de las argumentaciones del Colegio.

Además, carece de justificación alguna, dado que un letrado puede sin duda atender un número mucho más elevado de los asuntos que tiene que atender de oficio cada año (en Bizkaia 6,5 como máximo).

El Colegio tan solo mantiene una reminiscencia del momento en que el reparto territorial estaba amparado por la Ley sin asumir los cambios normativos y los avances en los diferentes medios de comunicación que permiten una atención perfectamente adecuada sin estas restricciones.

### **C. Conclusión**

**62.** El CVC comparte con la instrucción que ninguna de las exigencias del Colegio puede considerarse necesaria, imprescindible en términos de la Sentencia Wouters, para alcanzar el objetivo de garantizar la adecuada prestación del servicio que le corresponde organizar.

El hecho de que la asistencia se tenga que realizar a lo largo de todo el procedimiento y ante los diferentes órganos ubicados en Bizkaia, tal y como alega el Colegio, no desvirtúa las afirmaciones anteriores. Las mismas no significan que la dedicación y disponibilidad del letrado vayan a ser superiores que las de letrados que no las cumplen.



Desde la aprobación de la Ley 25/2009 debe priorizarse la libertad del profesional de registrarse en los turnos sin restricciones, siempre que se garantice la prestación del servicio. Esa libertad de elección supone también la responsabilidad del cumplimiento del servicio, protegido por la existencia de un régimen disciplinario eficiente establecido por el Colegio.

Esta es precisamente la solución ya acogida por los tres Colegios de Abogados de las Islas Canarias a pesar de que al tratarse de colegios situados en diferentes islas el transporte presenta indudablemente mayores dificultades que en el ámbito del Colegio de Bizkaia<sup>48</sup>. Véase igualmente el caso de Alcalá de Henares, Valencia y Madrid<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Los Colegios de Abogados de Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife y Santa Cruz de la Palma han modificado sus estatutos eliminando todos los requisitos de tipo territorial y haciendo recaer en los colegiados la libertad de decisión de apuntarse o autoexcluirse de determinadas listas del turno de oficio y/o turno de guardia permanente. Resolución de terminación convencional aceptada por la CNMC y propuesta por la Autoridad Canaria de Competencia de 30 de julio de 2015. Expediente SACAN/29/13. Accesible en la página web de la CNMC: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/683252\\_6.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/683252_6.pdf).

Se transcribe el caso del Colegio de Abogados de las Palmas, aunque la regulación de los Colegios de Abogados de Santa Cruz de la Palma y de Tenerife es coincidente. Se trata de la transcripción parcial del Fundamento de Derecho Quinto de la Resolución de la Sala de Competencia de la CNMC de 30 de julio de 2015 que asume la propuesta de Terminación Convencional elevada por la Autoridad Canaria de Competencia.

“1º Territorialidad. Los abogados que soliciten incorporarse han de tener disponibilidad para atender los servicios de guardia sin demora injustificada, lo que habrán de valorar ellos mismos.

Para la inclusión en los turnos de guardia permanente para servicios de asistencia letrada, así como en los casos de asistencia a víctimas de violencia de género, trata de seres humanos y de menores de edad y personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, que sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato, deberán atender el servicio a la mayor brevedad posible desde la recepción del encargo, siempre salvaguardando el derecho a la tutela judicial efectiva del ciudadano. En todos los demás supuestos se deberá atender el servicio en tiempo útil, para que no se vea desconocido el derecho a la tutela judicial efectiva del ciudadano.

El ICALPA no prevé exigir requisito específico alguno para incorporar en las listas a los abogados que lo soliciten, ni va a exigir que demuestren esa disponibilidad. Nos encontramos ante una norma meramente programática o declarativa que los abogados habrán de valorar a la hora de solicitar su incorporación al servicio ya que a ellos corresponderá entender que su disponibilidad es idónea o no, con las consecuencias negativas que pueden tener para el servicio las demoras injustificadas en su prestación.

Se suprimirá la vinculación obligatoria del abogado con un partido judicial determinado, pudiendo prestar servicios en todos los del ámbito territorial del ICALPA si así lo desea, aun cuando se pueda mantener la posibilidad de que cada abogado decida cuáles son los partidos en los que desea prestar sus servicios.

Se respetarán, en todo caso, los requisitos que puedan establecerse en las normas legales de aplicación o en desarrollo de las mismas, con pleno respeto a las normas reguladoras de la competencia.





**63.** Todo ello nos lleva a concluir que las exigencias e incompatibilidades establecidas por el Colegio de Abogados de Bizkaia en la organización de los distintos turnos de oficio y turnos de guardia permanente no son adecuadas, necesarias, proporcionales y no discriminatorias con el propósito de garantizar la adecuada prestación del servicio de asistencia jurídica.

Es más, las barreras de entrada introducidas por el Colegio, impiden la participación en este servicio de profesionales cualificados.

Esta práctica compartimenta el mercado de los servicios dentro de Bizkaia - impidiendo el libre acceso a las diferentes demarcaciones- y entre Bizkaia y otras provincias.

El cumplimiento del objetivo supuestamente pretendido por el Colegio por medio de estas medidas se garantiza por medio del sistema de control y disciplina establecido por el Colegio. El principio de tutela judicial efectiva no se ve afectado porque el Colegio tiene la potestad de llamar al siguiente letrado en la lista en caso de que se verifique algún problema y las consecuencias para el letrado incumplidor sirven al objetivo pretendido.

**64.** Los requisitos establecidos por el Colegio constituyen una conducta prohibida por el artículo 1.1 de la LDC, consistente en un acuerdo exclusionario cuyo objeto es limitar el acceso de los profesionales competidores y un reparto de mercado de los servicios prestados por los abogados en materia de turnos

---

2º Infraestructura. Los abogados deberán disponer de la infraestructura necesaria para poder atender a su defendido de forma adecuada, lo que exige la posibilidad de atenderle en un espacio físico concreto.

3º Formación, especialización y experiencia previa. Se exigirá tan sólo cumplir con los requisitos mínimos de formación y especialización que se determinen por las normas legales de aplicación o en desarrollo de las mismas.

4º Plazos de incorporación. La incorporación al servicio se encontrará permanentemente abierta, pudiendo solicitar los abogados su incorporación cuando lo consideren conveniente, esto es cualquier día laborable para el ICALPA.

5º Listas. El ICALPA establecerá un turno de guardia permanente para la prestación del servicio de asistencia letrada al detenido y otro para la prestación de los servicios de asesoramiento previo y de asistencia letrada para las víctimas de violencia de género, trata de seres humanos y de menores de edad y persona con discapacidad intelectual o enfermedad mental, que sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato. Asimismo establecerá listas por órdenes jurisdiccionales, sin establecer incompatibilidades entre listas que puedan afectar a los abogados.”

<sup>49</sup> Respecto de los otros tres véase la Resolución de la CNMC de 1 de septiembre de 2015 Colegio de Abogados de Guadalajara, Expte. 0491/13.



de oficio y guardias permanentes en el ámbito territorial del Colegio de Abogados de Bizkaia<sup>50</sup>.

Estas restricciones se han venido exigiendo, al menos, desde la entrada en vigor del Reglamento hasta la actualidad de forma continuada y sin interrupción.

#### **4. Antijuricidad**

##### **A. La supuesta no aplicación de la normativa de competencia a la asistencia jurídica gratuita**

**65.** El acceso al mercado de los servicios públicos está afectado por la normativa de competencia y cualquier restricción **injustificada** a los mismos resulta contraria a Derecho<sup>51</sup>.

**66.** El Colegio alega que los turnos de oficio y guardia constituyen un “derecho-deber prestacional consagrado en la Constitución” que supone la existencia de un servicio público y en el que por lo tanto no puede aplicarse la normativa de competencia.

**67.** La AVC no cuestiona que la prestación de los diferentes servicios de asistencia jurídica gratuita constituya un servicio a la ciudadanía prestado por los colegiados consagrado en la Constitución. Debe sin embargo rechazar la alegación realizada por el Colegio en virtud de la cual la afectación directa a un servicio público supondría la no aplicación de la normativa de competencia a su prestación.

La LDC no excluye de su ámbito de aplicación ningún sector económico y por lo tanto el Colegio no puede establecer barreras de entrada a los operadores que pretenden prestar el servicio ni compartimentarlo.

##### **B. Existencia de un “mercado” afectado por la conducta del Colegio**

**68.** Los letrados prestan un servicio a cambio de un precio cuando intervienen en los diferentes turnos de oficio y de guardias permanentes. Éstos sirven para ofrecer a los ciudadanos, siempre que cumplan los requisitos legales para ser beneficiarios de la justicia gratuita, una defensa o atención letrada. Sirven

<sup>50</sup> Véase, entre otras, la STJUE en el asunto C-189/02 P. Dansk Rorindustri.

<sup>51</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2015. Id. Cendoj. 28079130032015100061.



también para designar letrados en los casos -ajenos a la justicia gratuita- en que el particular decide no hacerlo.

En el primer supuesto, el más común, el precio del servicio no es determinado libremente por el letrado mientras que en el segundo sí lo es. En ambos casos la determinación del letrado encargado del asunto se realiza por medio de las listas confeccionadas a tal efecto por el Colegio.

El cliente de un abogado integrante de las diferentes listas no puede (en el caso de justicia gratuita) o no desea (en el resto de casos) elegir el letrado que le asista. El abogado en los casos de justicia gratuita (no en el resto) no puede decidir su retribución dado que la misma está fijada y es satisfecha por la Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca.

En cualquier caso, el fin de toda defensa letrada es salvaguardar los intereses de los clientes y otorgarles la máxima protección. Los usuarios de los servicios de un abogado privado y aquéllos que recurren a la justicia gratuita necesitan del servicio de la abogacía para resolver un determinado conflicto. En ambos casos existe un trabajo profesional compensado por una cuantía dineraria y la actuación del Colegio en la misma incide en ese mercado.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su sentencia de 28 de marzo de 2016, consideró acreditada la existencia de afectación al “mercado” por el Colegio cuando actúa en relación con los turnos relacionados con la asistencia jurídica gratuita. En el FJ 3º de la citada sentencia se decía<sup>52</sup>:

“En este caso **el Colegio profesional con su regulación influye en un mercado, el de los profesionales de la Abogacía, una de cuyas actividades profesionales genuinas, por cuanto solo pueden ser prestadas por estos profesionales, es la de incorporarse y prestar el servicio de asistencia jurídica gratuita**, una regulación restrictiva que condiciona el libre acceso a las listas del turno de asistencia jurídica gratuita afecta necesariamente al mercado capitalizado por estos profesionales, esto es, en los términos de la sentencia Wouters, solo "una actividad que por su naturaleza, las normas que la regulan y su objeto es ajena a la esfera de los intercambios económicos (,) no está sujeta a la aplicación de las normas sobre la competencia del Tratado", circunstancia ésta que no se da pues la actividad de la que se trata tiene trascendencia económica y afecta al mercado de los profesionales de la abogacía por lo ya dicho”<sup>53</sup>.

Tal y como se recoge en el extracto de la sentencia andaluza, la circunstancia concurrente en la sentencia Wouters del TJUE que determinaría la no

<sup>52</sup> Sentencia del TSJA de 28 de marzo de 2016. Id. Cendoj.: 29067330032016100001. Esta sentencia anula la sanción impuesta al Colegio correspondiente por razones que, como tendremos ocasión de justificar, no se verifican en el caso analizado.

<sup>53</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de febrero de 2002. As C-309/99. Cuestión prejudicial planteada por Wouters y otros.



aplicación de la normativa de competencia no se cumple en este caso, dado que nos encontramos ante una actividad con trascendencia económica a cuyo acceso el Colegio está estableciendo limitaciones<sup>54</sup>.

Es decir, se trata de un servicio en el que las condiciones de prestación vienen determinadas por la regulación para cumplir un determinado objetivo de interés general que genera un mercado para cuyo acceso no deben crearse barreras innecesarias<sup>55</sup>.

**69.** El Colegio de Abogados de Bizkaia alega que su actuación no puede analizarse desde la perspectiva de competencia porque los turnos no constituyen un mercado en que exista competencia entre operadores, al no poder diferenciarse la oferta en precio ni calidad del servicio y al no existir la posibilidad de los clientes de elegir los que consideren más oportunos. Por ello considera que las barreras para acceder a prestar dichos servicios jurídicos y la compartimentación territorial no deben ser analizadas desde la óptica de la competencia.

El Colegio ignora con este argumento los numerosos casos, semejantes al que aquí se examina, en que las normas de competencia protegen, precisamente, el acceso libre de los operadores capacitados a los muchos mercados regulados. En efecto, nada en sus alegaciones justifica que se limite el acceso de letrados capacitados para la prestación del servicio. La existencia de un servicio regulado tampoco justifica la compartimentación territorial. Por el contrario, limitando el acceso por territorios y repartiendo por tanto el mercado entre los operadores locales se limita el número de profesionales capacitados a los que se permite prestar este servicio público cuya relevancia es tal que no solo está previsto en la Constitución sino garantizado por la regulación de la UE<sup>56</sup>.

Esta alegación del Colegio debe, por tanto, ser rechazada.

---

<sup>54</sup> El CVC no desconoce que la citada sentencia del TSJA anula la resolución sancionadora del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía de 29 de septiembre de 2014 por diversas razones que, como se analiza en esta resolución, no concurren en este supuesto.

<sup>55</sup> STJUE de 23 de abril de 1991, asunto C-41/90, Klaus Höfner y Fritz Eiser contra Macrotron GmbH.

STJUE de 12 de septiembre de 2000, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, entre Pavel Pavlov y otros y Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten.

STJUE de 18 de julio de 2006, asunto C-519/04 P, David Meca Medina contra Igor Majcen.

<sup>56</sup> Directiva 2006/123/CE, citada.



### C. Posible amparo legal

**70.** El art. 4.2 de la LDC establece que las prohibiciones que contiene la norma solo se aplicarán a las situaciones de restricción de la competencia que se deriven del ejercicio de otras potestades administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos o las empresas públicas cuando éstas no tengan amparo legal. Por tanto, a no ser que una norma con rango de Ley de manera clara las autorice, las actuaciones descritas en los antecedentes están sujetas al derecho de la competencia.

El Tribunal Supremo en la ya citada sentencia de 9 marzo de 2015 afirmaba que:

“En definitiva, el artículo 4.1 de la Ley 15/2007 no pretende sustraer del ámbito de aplicación del Derecho de la Competencia cualquier conducta que se realice al amparo de una norma sino, únicamente, aquellas conductas a las que una Ley autorice con la específica finalidad -expresa o implícita- de excluirlas del ámbito de aplicación de las prohibiciones del artículo 1 de la propia Ley 15/2007”.

Es decir, no basta con que la administración ampare su comportamiento anticompetitivo en una norma, sino que debe existir una norma con rango de Ley cuya finalidad sea la de autorizar la exclusión de las normas de defensa de la competencia.

**71.** El Colegio alega que su comportamiento tiene amparo legal porque el mismo es el resultado de una adaptación informal pero necesaria del Reglamento interno del Colegio a lo que exigiría una aplicación estricta, en su opinión, de la citada Orden Ministerial de 1997. A juicio del CVC, deben realizarse varias consideraciones sobre este particular.

#### **a. Análisis de si la práctica del Colegio es aplicación de la Orden Ministerial o puede considerarse más restrictiva**

**72.** Debe analizarse en qué medida el Colegio respeta en su aplicación lo establecido en la Orden Ministerial o va más allá de lo que aquélla establece.

**73.** La norma cuarta del citado Reglamento interno del Colegio exige que los abogados ejercientes que **estén incorporados “en este Colegio” y residan en Bizkaia.**

El Colegio manifiesta haber añadido a lo requerido por esa norma, por mandato de la Orden Ministerial de 1997, la exigencia de despacho abierto en la demarcación territorial correspondiente.

El Boletín Informativo del Colegio (folio 161 del expediente) y el Boletín de Inscripción para el Turno de oficio y Asistencia al detenido, publicado en la



página web, exige a los profesionales “**la residencia y despacho en el Partido Judicial**” (párrafo decimotercero).

**74.** El Colegio exige residencia en el partido judicial y quien pretenda inscribirse no puede sino realizar una interpretación literal del precepto y los formularios.

Esta exigencia resulta aún más restrictiva que la de la Orden Ministerial que se refiere a despacho profesional en la demarcación territorial, pero no a residencia en el mismo.

**75.** El Colegio niega en sus alegaciones que la regulación del Colegio sea más restrictiva que la de la Orden Ministerial:

“El concepto de “residencial habitual” no se corresponde con la residencia personal o vivienda habitual (vecindad civil) de los Abogados y Abogadas, sino con la ubicación del despacho en el que éstos desarrollan su actividad y ejercen habitualmente su profesión”.

Es decir, el Colegio a efectos del acceso a las listas de los diferentes turnos dice ignorar el lugar de la residencia habitual pero introduce una nueva exigencia de tener un despacho profesional que pueda considerarse “habitual o principal” en la demarcación territorial correspondiente. De este modo el Colegio no solo exige que el letrado tenga despacho profesional en la demarcación del turno correspondiente sino que establece *ex novo* un requisito no recogido ni en la Orden ni en ninguno de los textos formales (Reglamento) o informales (webs y guías) a que da acceso el Colegio, en virtud del cual el despacho debe ser “habitual o principal”.

Esta exigencia desborda claramente el supuesto amparo legal que alega el Colegio porque añade dos requisitos –residencia en el partido judicial y habitualidad en el uso del despacho- que solo agravan el reparto territorial que la Orden estableció en 1997 y que, en sí, ha sido contradicha por numerosas normas posteriores.

**b. Puede una norma de rango inferior y anterior alterar las exigencias de varias normas posteriores de rango superior**

**76.** Debe recordarse que todas las normas que impedirían al Colegio establecer la restricción analizada son **posteriores y jerárquicamente superiores** tanto al Reglamento interno como a la mencionada Orden. La Directiva es de 2007, la Ley Paraguas y *Omnibus* de 2009 y la Ley de Unidad de mercado de 2013.

Resulta claro que el precepto del Reglamento y la organización de los distintos turnos de oficio y de guardia es contrario a las citadas normas y no puede aceptarse que el Colegio **de abogados**, que ha procedido a actualizar de oficio





e informalmente el contenido de su Reglamento para adaptarlo a una Orden Ministerial cuyo respeto invoca, no haya procedido a la adaptación de la norma interna y su aplicación a todas estas normas posteriores y de rango jerárquico normativo superior. No consta siquiera que hubiera hecho, al menos, un análisis de motivación de la necesidad y proporcionalidad de la medida aplicada.

Además, debe recordarse que la Orden desarrolla el mandato de la Ley 1/1996 de establecer “los requisitos generales mínimos de **formación** y **especialización**” pero, como puede comprobarse, establece requisitos que nada tienen que ver con esas cuestiones (folios 11 y 179).

**77.** No puede, por tanto, aceptarse la alegación del Colegio sobre el amparo legal de la conducta analizada en este expediente. Sorprende, en aplicación de los principios de primacía y efecto directo del Derecho de la UE, que el Colegio siga considerando aplicables reglamentaciones claramente contrarias al mismo.

#### **D. Posible aplicación del artículo 1.3 LDC**

**78.** La prohibición del artículo 1.1 puede ser excepcionada en el caso de que se cumplan los requisitos recogidos en su párrafo tercero:

“La prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o a promover el progreso técnico o económico, sin que sea necesaria decisión previa alguna a tal efecto, siempre que:

- a) Permitan a los consumidores o usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas.
- b) No impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos, y
- c) No consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios contemplados.”

El artículo 50 de la LDC establece que:

“La empresa o asociación de empresas que invoque el amparo de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 1 de esta Ley deberá aportar la prueba de que se cumplen las condiciones previstas en dicho apartado.”

**79.** El Colegio alega que la Propuesta de Resolución no consigue acreditar que los requisitos exigidos por el Colegio y la Orden Ministerial sean contrarios a la exigencia de necesidad y proporcionalidad exigidos en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009. En apoyo de dicha afirmación cita y transcribe parcialmente la



sentencia nº 646/2016, de 28 de marzo de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga del TSJA<sup>57</sup>.

La sentencia admite la posibilidad de una mayor flexibilización de la comarcalización para prestar el servicio de los turnos de oficio si bien es más exigente en el caso de los turnos de guardia permanente y en este caso exige acudir a realizar el asesoramiento jurídico en el menor tiempo posible. La sentencia entiende que la resolución de la Autoridad Andaluza de la Competencia no ha probado la desproporción de la regulación aplicada por el Colegio de Abogados de Málaga y reprocha a la Autoridad Andaluza la falta de ponderación de circunstancias para emitir un juicio de desproporcionalidad basado en la facilidad de comunicación entre letrado y beneficiario y en el hecho de que una mayor distancia geográfica no necesariamente supone mayor inmediatez teniendo en cuenta la calidad de las vías de comunicación y medios de transporte público existentes. La sentencia está exigiendo que se demuestre que una mayor distancia no supone necesariamente una mayor tardanza en acudir a prestar la asistencia jurídica y pone el énfasis en la relevancia de los tiempos de respuesta.

Todas estas cuestiones han sido analizadas durante la instrucción del expediente y se ha puesto de manifiesto que las exigencias del Colegio no son aptas para conseguir el objetivo pretendido y que se ha acreditado que medidas no restrictivas de la competencia se han puesto en marcha por otros Colegios como Madrid o Alcalá entre otros, lo que acredita que la exigencia no resulta indispensable puesto que se impide la participación a profesionales cuyo despacho se encuentra en zonas limítrofes (Castro Urdiales, Llodio, Amurrio) y se permite el acceso a profesionales cuyo despacho se sitúa en Bizkaia, pero se encuentran a mayor distancia y tiempo de respuesta del municipio cabeza del partido judicial.

**80.** En el presente expediente el Colegio ha argumentado sobre el primero de los requisitos manifestando que las restricciones impuestas contribuyen a mejorar la prestación del servicio. El CVC ha considerado acreditado que las exigencias establecidas por el Colegio no solo no son necesarias para alcanzar el objetivo pretendido sino que no contribuyen necesariamente a su consecución.

Además el Colegio no realiza un análisis del resto de requisitos que exige la aplicación del 1.3 LDC. No acredita que no se imponen restricciones que no sean indispensables para la consecución de los objetivos. La AVC ha

---

<sup>57</sup> Sentencia del TSJA de 28 de marzo de 2016. Id. Cendoj.: 29067330032016100001.



acreditado precisamente que las restricciones impuestas no son indispensables para conseguir el objetivo pretendido.

Tampoco puede considerarse, ni ha sido acreditado por el Colegio, que no se elimine la competencia en la totalidad del servicio dado que el Colegio lo regula de manera exclusiva.

Por ello esta consideración no puede ser asumida por la AVC.

## 5. Responsabilidad. Culpabilidad

**81.** El artículo 63 de la LDC establece que los órganos competentes podrán imponer sanciones a los agentes económicos que, deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en la LDC.

Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo -recogida asimismo por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en sus sentencias 761/2011, de 14 de noviembre de 2011 y 73/2012, de 6 de febrero de 2012– para que una conducta sea sancionable en el ámbito administrativo no basta con que la conducta sea típica y antijurídica, sino que también es necesario que sea culpable.

**82.** Concurre en el Colegio de Abogados de Bizkaia el elemento subjetivo del tipo de exigir requisitos (la residencia en Bizkaia o en el partido judicial; la exigencia de despacho o despacho “principal o habitual”, y la prohibición de estar registrado en los turnos de más de un Colegio) que introducen barreras de entrada para prestar dos servicios diferentes: el turno de oficio y los turnos de guardia permanente.

Los citados requisitos van en contra de la Ley *Omnibus* y de la Ley de Unidad de Mercado por lo que no tienen amparo en el artículo 4.1 de la LDC que requiere la existencia de una norma con rango de Ley para excepcionar una conducta.

Ni siquiera puede considerarse que las exigencias tienen amparo en la Orden Ministerial de 1997 que exige tan solo residencia en la provincia y despacho profesional en la demarcación. Siendo esta regulación restrictiva de la competencia y por lo tanto cuestionable, resulta mucho menos restrictiva que la exigencia y práctica del Colegio de Abogados de Bizkaia que, de forma voluntaria y consciente establece una innecesaria y artificial compartimentación territorial del mercado que ni siquiera refleja en sus normas escritas.

Además, la propia Orden en que el Colegio afirma ampararse, recoge la posibilidad del Colegio de dispensar la exigencia de despacho profesional para una mejor organización y eficacia del servicio.



No cabe asumir que un Colegio profesional de abogados pueda desconocer el funcionamiento del principio de jerarquía normativa manteniendo que una Orden Ministerial que le confiere además margen de maniobra, ampara una vulneración de la Ley de transposición de la Directiva de Servicios y la Ley de Unidad de Mercado. Mucho menos podría aceptarse que su práctica sea aún más restrictiva que la Orden en la que pretende amparar su conducta<sup>58</sup>.

**83.** Anteriormente hemos comprobado cómo los Colegios de Abogados de las Islas Canarias con la misma normativa de aplicación han optado por una regulación acorde con la Directiva de Servicios y sus leyes de transposición, adecuándose a la normativa en materia de libre competencia.

No son el único supuesto. El Colegio de Abogados de Alcalá de Henares tampoco exige ningún requisito de carácter territorial. Así se constató en resolución de la CNMC de 12 de marzo de 2015<sup>59</sup>:

“No obstante, el SDC no comparte la opinión de los denunciantes, en cuanto a solicitar al ICAAH que exija el cumplimiento total de la OM/97, ya que desde una óptica del derecho de la competencia, considera que el ICAAH ha actuado pro competitivamente suprimiendo barreras de entrada al acceso al turno de oficio en su territorio, lo que queda probado y reconocido incluso por los denunciantes, con la evidencia de un aumento del número de letrados de asistencia jurídica gratuita en la demarcación del ICAAH en los últimos dos años.”

En cuanto al ICAM, dado que desde octubre de 2013 solo exige despacho abierto y no residencia habitual para ejercer el turno de oficio, el SDC, considera que tampoco procedería sancionarle por incumplimiento de la OM/97. A pesar de ello, todavía el SDC constata la asimetría existente por cuanto el ICAAH no exige ni residencia ni despacho mientras que el ICAM exige despacho abierto.”

En definitiva, el SDC concluye que se requiere subsanar de raíz el problema que permita una igualdad de condiciones de las ofertas en todo el mercado nacional, por lo que exige al ICAM y al ICAAH la no aplicación de la OM/97 por anticompetitiva o su consideración como tácitamente derogada. Por otro lado, para el SDC, el incumplimiento de la OM/97 por los distintos colegios elimina barreras de entrada en el mercado analizado y por ello, esta infracción no sería susceptible de sanción.”

Por otra parte, en el hecho quinto de la Resolución de la CNMC de 1 de septiembre de 2015 en la que fueron sancionados el Colegio de Abogados de Guadalajara y el Consejo General de la Abogacía Española (CGAE) por conductas como las actualmente analizadas alude a tres Colegios (los de

<sup>58</sup> Véanse STS de 1 febrero 1999. Referencia Aranzadi RJ\1999\1633. STS de 18 diciembre 2007. Referencia Aranzadi RJ\2007\9084.

<sup>59</sup> Resolución de la CNMC de 12 de marzo de 2015. Expediente. SAMAD/04/2013 ICAMICAAH. Denuncia de 8 letrados contra los Colegios de Abogados de Alcalá de Henares, Guadalajara y Madrid. Accesible en la página web de la CNMC dirección url: <https://www.cnmc.es/expedientes/samad0413>.



Valencia, Madrid y Alcalá de Henares) que habían suprimido la exigencia de tener la residencia en el ámbito territorial del Colegio. El Presidente del CGAE consideraba “muy grave” esta práctica y pedía a los Colegios “unidad de acción”<sup>60</sup>. En aquella resolución la CNMC impuso una sanción al Colegio de Guadalajara, con alrededor de 400 colegiados, de 30.000 € y al CGAE de 60.000 €.

Es decir, se constata que el Colegio de Bizkaia no solo conoce la existencia de al menos tres colegios de abogados de las islas Canarias, el Colegio de Abogados Valencia, el de Madrid y el de Alcalá de Henares que han optado por regular los turnos de oficio y guardias permanentes respetando la normativa de competencia, lo cual prueba no sólo que las restricciones no resultan necesarias sino también la voluntariedad y consciencia del Colegio de Bizkaia en continuar con una práctica que infringe la LDC y ha sido sancionada por las autoridades de defensa de la competencia.

**84.** A la vista de todo lo expuesto se constata que concurre en el Colegio de Bizkaia el elemento subjetivo de la infracción del artículo 1 de la LDC.

**85.** El Colegio ha alegado que existe una resolución de Tribunal de Defensa de la Competencia de Castilla y León que archiva el expediente iniciado contra el Colegio de Valladolid por considerar que la Orden Ministerial de 1997 ampara su conducta.

Este precedente no puede resultar de aplicación para nuestro caso, dado que en la conducta llevada a cabo por el Colegio de Valladolid supone una aplicación limitada de la Orden Ministerial, al exigir residencia habitual y despacho profesional en cualquier punto de la Provincia, que incluye tres partidos judiciales. Por el contrario el Colegio de Bizkaia exige varios requisitos no amparados por la Orden.

**86.** En consecuencia queda acreditado que concurriendo el elemento volitivo del tipo, el Colegio incumple su obligación de permitir el acceso a los letrados que se muestren disponibles para desempeñar los citados servicios en Bizkaia garantizando de forma no contraria a la competencia las exigencias del principio de tutela judicial efectiva.

---

<sup>60</sup> Resolución de la CNMC de 1 de septiembre de 2015. Expediente. S/0491/2013 COLEGIO DE ABOGADOS DE GUADALAJARA. Accesible en la página web de la CNMC dirección [url:https://www.cnmc.es/expedientes/s049113](https://www.cnmc.es/expedientes/s049113).



**87.** La responsabilidad que se deriva de los hechos probados corresponde única y exclusivamente al Colegio de Bizkaia, que es al que se ha incoado el expediente, como culpable y responsable de una infracción del artículo 1 párrafos b) y c) de la LDC.

## **6. Determinación de la cuantía de la sanción**

**88.** El Colegio de Abogados de Bizkaia incurre en una conducta colusoria consistente en la adopción de acuerdos o decisiones que restringen el acceso a profesionales de la abogacía que han de ser considerados competidores, como mínimo potenciales, de quienes han sido autorizados por el Colegio para prestar el servicio.

Aunque no exista competencia en el precio, el reparto territorial dentro de Bizkaia y entre Bizkaia y otras provincias que realiza el Colegio y las barreras de entrada que ha erigido, podrían determinar mayores ingresos para unos profesionales que para otros. También puede tener un impacto en la calidad del servicio, al limitar artificialmente el número de operadores disponibles para la prestación., determinan mayores ingresos para unos profesionales que para otros. Adviértase el dispar número de guardias al año de asistencia al detenido realizadas en Barakaldo (6,89) respecto a Bilbao (2,54) a pesar de ser partidos judiciales colindantes y bien comunicados (incluso en metro) y la posibilidad negada, al menos a la denunciante, de intervenir en la prestación del servicio.

Ello constituye una infracción muy grave del artículo 62.4 a) de la LDC, que afectaría a los servicios de abogacía desempeñados en los turnos de guardia y en los turnos de oficio. El indicado precepto establece que se considera infracción muy grave:

“a) El desarrollo de conductas colusorias tipificadas en el artículo 1 de la Ley que consistan en cárteles u otros acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas, prácticas concertadas o conscientemente paralelas entre empresas competidoras entre sí reales o potenciales.”

**89.** De conformidad con el artículo 63 de la LDC las infracciones muy graves podrán ser sancionadas con multa de hasta el 10 por 100 del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa.

En caso de que no sea posible delimitar el volumen de negocios, las infracciones graves serán sancionadas con multa de más de 10 millones de euros.





**90.** Con arreglo al artículo 64 LDC el importe de las sanciones se fijará atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios:

- a) La dimensión y características del mercado afectado por la infracción.
- b) La cuota de mercado de la empresa o empresas responsables.
- c) El alcance de la infracción.
- d) La duración de la infracción.
- e) El efecto de la infracción sobre los derechos y legítimos intereses de los consumidores y usuarios o sobre otros operadores económicos.
- f) Los beneficios ilícitos obtenidos como consecuencia de la infracción y las circunstancias agravantes y atenuantes que concurren en relación con cada una de las empresas responsables.
- g) Las circunstancias agravantes y atenuantes que concurren en relación con una de las empresas responsables.

**91.** El mercado afectado comprende la totalidad del servicio de asistencia jurídica gratuita de Bizkaia dado que el Colegio ha limitado la posibilidad de ejercer servicios en los turnos de oficio y las guardias permanentes a abogados que reúnan las condiciones necesarias para prestar el servicio con garantía de la tutela judicial efectiva. El Gobierno Vasco destina a la justicia gratuita en Bizkaia, parte esencial de la conducta analizada, 6.517.912 € anualmente. Igualmente afecta al mercado de los servicios de asistencia jurídica de oficio que no están amparados por la justicia gratuita.

El Colegio de Abogados de Bizkaia es el organizador en exclusiva de los servicios de turnos y guardias de asistencia permanente en Bizkaia.

La introducción por parte del Colegio de restricciones territoriales y barreras de entrada desincentiva la entrada en el mercado a todos los abogados que no cumplen los criterios exigidos por el Colegio de Bizkaia. En el caso de la denunciante se hace evidente que las respuestas ofrecidas por el Colegio ante la negativa una inscripción en las listas van más allá de las recogidas en la regulación. La conducta tiene una afeción directa en la prestación del servicio.

**92.** Existen numerosos precedentes que han sancionado el establecimiento de medidas menos restrictivas que las analizadas en el caso actual y también una sanción ya mencionada impuesta por la CNMC al Consejo General de la Abogacía del que el Colegio de Bizkaia forma parte por una conducta como la analizada.

**93.** El análisis del periodo temporal en el que se ha producido la infracción requiere tener en cuenta varias cuestiones.



La restricción introducida por el Colegio en infracción del artículo 1 de la LDC se ha producido, al menos, desde el 1 de mayo de 1988, fecha de entrada en vigor del Reglamento del Turno de Oficio y Asistencia al detenido del Colegio de Bizkaia y de creación de cada uno de los turnos.

El Real Decreto-ley de medidas liberalizadoras de colegios profesionales reconoce en 1996 la sujeción del ejercicio de las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia y establece la colegiación única en todo el territorio del Estado.

En 1997 se aprueba la Ley 7/1997 que entró en vigor el 16 de abril de 1997<sup>61</sup>.

El 27 de diciembre de 2009 entra en vigor la versión vigente del artículo 2.4 de la Ley de Colegios Profesionales que establece que los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la LDC.

A pesar de la existencia de la organización de los distintos turnos de oficio y de los turnos de guardia por parte del Colegio desde una fecha anterior, el CVC comparte el criterio de la instrucción en virtud del cual la infracción comienza con la entrada en vigor de la Ley *Ómnibus*, el día 27 de diciembre de 2009.

Por lo que atañe a la fecha final de la infracción, está continúa a día de hoy y no ha terminado ni siquiera con la incoación de este expediente sancionador.

**94.** Teniendo en cuenta que la Ley establece que en el caso de asociaciones empresariales debe tomarse en consideración el volumen de negocios de sus socios y que en caso de que no sea posible delimitarlo las infracciones graves serán sancionadas con multa de más de 10 millones de euros, deben ponderarse los criterios precedentes, la necesaria disuasión que deben tener las multas y el principio de proporcionalidad de las sanciones.

Por todo ello el CVC considera razonable tomar en consideración, al menos el dinero destinado por el GV a la justicia gratuita, a pesar de no corresponder ni aproximarse a la totalidad de los servicios que prestan los colegiados que debería ser tenida en cuenta en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 y que el número de profesionales colegiados ejercientes en el Colegio de Bizkaia es de 3.551<sup>62</sup>.

Por todo ello el CVC impone una multa de 100.000 €

---

<sup>61</sup> Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales BOE nº 90, de 15 de abril de 1997.

<sup>62</sup> STS de 29 de enero de 2015, (n.º de recurso 2872/2015) versa sobre la interpretación del artículo 63.1 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC), para la fijación de las multas.



## IV. RESUELVE

**PRIMERO-** Declarar acreditada una infracción del artículo 1.1 párrafos b) y c) de la LDC -desde diciembre de 2009 hasta la actualidad- consistente en la el establecimiento de barreras de entrada a los servicios prestados por medio de los turnos de oficio y los turnos de guardia permanente y el establecimiento de una compartimentación territorial del mercado por demarcaciones dentro de Bizkaia y respecto de otras provincias.

De la citada práctica es responsable el Ilustre Colegio de Abogados del Señorío de Bizkaia.

**SEGUNDO-** Ordenar al Colegio el cese en la conducta infractora, modificando la Norma General Cuarta de la Normativa del Turno de Oficio y Asistencia al Detenido. La nueva regulación permitirá el acceso a los profesionales de la abogacía a las listas de las especialidades del turno de oficio y turnos de guardias permanentes sin exclusión por razón del lugar de residencia o lugar del despacho profesional sea éste el habitual/ principal o no ni limitar el acceso a colegiados en otros colegios o inscritos en sus turnos en un plazo de seis meses.

Ordenar al Colegio la comunicación a todos los colegiados de esta resolución en el plazo de un mes desde que se recibe y los cambios en la normativa en el plazo de un mes desde que se produzcan.

**TERCERO-** Imponer una sanción de 100.000€.

**CUARTO-** Ordenar al Colegio que justifique ante la Dirección de Investigación de esta AVC la ejecución de la multa impuesta y el cumplimiento de la resolución.



**QUINTO-** Instar a la Dirección de Investigación de esta AVC para que vigile el cumplimiento íntegro de esta Resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación de la AVC, y notifíquese a todos los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa, y que pueden interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el plazo de dos meses contados desde su notificación.