



**IPN/CNMC/018/19 PROYECTO DE
REAL DECRETO POR EL QUE SE
APRUEBA EL ESTATUTO GENERAL
DE LA ABOGACÍA**

20 de junio de 2019

www.cnmc.es

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO	6
III. VALORACIÓN	8
III.1 Observaciones generales	8
III.2 Observaciones particulares.....	9
III.2.1 Restricciones de acceso a la profesión.....	9
III.2.1.1 La figura de los “profesionales de la Abogacía”	9
III.2.1.2 Vinculación continua del Colegio al domicilio profesional.....	12
III.2.1.3 Requisitos para la colegiación	13
III.2.1.4 Escuelas de práctica jurídica	14
III.2.1.5 Pérdida de la condición de colegiado	15
III.2.1.6 Registro de sociedades profesionales	15
III.2.2 Restricciones de ejercicio	16
III.2.2.1 Publicidad	16
III.2.2.2 Honorarios profesionales.....	16
III.2.2.3 Ejercicio en colaboración multiprofesional.....	17
III.2.2.4 Obligaciones de comunicación	18
III.2.3 Funciones de Colegio	18
III.2.3.1 Auxilio en el derecho de defensa y asistencia	18
III.2.3.2 Asistencia jurídica gratuita.....	18
III.2.3.3 Régimen disciplinario.....	19
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	19

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA

[IPN/CNMC/018/19](#)

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D^a. María Ortiz Aguilar

CONSEJEROS

D. Josep María Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 20 de junio de 2019

Vista la solicitud de informe remitida por el Ministerio de Economía y Empresa el 25 de abril de 2019, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la **SALA DE COMPETENCIA**, acuerda emitir el siguiente *“Informe relativo proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española”*.

I. ANTECEDENTES

La **Abogacía** es una **profesión regulada** con una larguísima tradición histórica vinculada a la defensa jurídica de los intereses públicos y privados y a la colaboración en la administración de Justicia. La Constitución Española de 1978 prevé la figura del abogado en el ejercicio del derecho a la asistencia letrada al detenido (art. 17.3), a la tutela judicial efectiva (art. 24.2) y a la asistencia jurídica gratuita (art. 119). Asimismo, se prevé la presencia de la Abogacía en la organización del Poder Judicial.

Las previsiones constitucionales se completan con diversas normas con rango de ley que se ocupan de regular (i) el acceso a la abogacía que requiere de una titulación específica, una capacitación profesional especializada y colegiación y

(ii) el ejercicio de la abogacía: siendo una profesión exclusiva en su denominación y funciones, estableciéndose cuándo es preceptiva la actuación del abogado en las diferentes normas procesales y regulándose el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

El **Consejo General de la Abogacía Española (CGAE)**, en adelante) es una corporación de derecho público de ámbito nacional a la que le corresponde representar, coordinar y ejercer funciones ejecutivas sobre los Colegios de Abogados de España. El Consejo General de los Ilustres Colegios de Abogados de España se creó por Decreto de 19 de junio de 1943. Por su parte, el **Estatuto General de la Abogacía (EGA)**, en adelante) se aprobó por primera vez por Decreto de 28 de junio de 1946 y en él que se recogieron las normas básicas que regulan el ejercicio de la profesión.

Según lo indicado en la memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al texto del proyecto del Real Decreto, su principal objetivo es *adecuar el régimen normativo de la profesión de la abogacía y de su organización corporativa a los cambios normativos y a las decisiones judiciales dictadas en materias de relevancia para la profesión desde el anterior Estatuto General que data del año 2001.*

El marco normativo actual del **sector de los servicios y de los colegios profesionales** deriva tanto de la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior, con la que se pretenden eliminar los obstáculos que impiden la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios entre los Estados Miembros, como de la normativa española de transposición: Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la citada Ley 17/2009, que introdujo numerosas modificaciones en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

Además, destacan también la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado y la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales y la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

Por lo que se refiere a las normas que regulan al acceso a la profesión:

- **Aptitud y capacitación profesional:** se requiere la obtención del título profesional de Abogado que comprende el título universitario y la superación de una formación especializada en una universidad o escuela de práctica jurídica en la que constarán unas prácticas externas tuteladas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 34/2006, de acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Los requisitos

exigidos a los títulos universitarios para poder ejercer la profesión de Abogado y Procurador de los Tribunales se regulan en el Real Decreto 775/2011 de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

- **Colegiación obligatoria:** Para actuar ante los Juzgados y los Tribunales, en los términos establecidos en las distintas normas procesales, los Abogados deberán estar colegiados, según lo establecido en el art. 544 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ¹). La colegiación permite ejercer en todo el territorio del Estado.

Por lo que se refiere al ejercicio de la Abogacía:

- **Reconocimiento de cualificaciones profesionales:** el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se transpone la Directiva 2013/55, referida al reconocimiento de cualificaciones profesionales, busca favorecer la libre circulación de profesionales, reforzando el mercado interior y estableciendo un sistema más eficaz y transparente de reconocimiento de las cualificaciones profesionales.
- **Ejercicio por nacionales de los Estados Miembros del Espacio Económico Europeo (EEE):** se recoge la necesidad de concertación de con un profesional de la Abogacía colegiado en España en sus actuaciones ante Juzgados y Tribunales, según lo establecido en el Real Decreto 607/1986, de 21 de marzo, de desarrollo de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 22 de marzo de 1977, encaminada a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios de los Abogados y el Real Decreto 936/2001, de 3 de agosto, por el que se regula el ejercicio permanente en España de la profesión de abogado con título profesional obtenido en otro Estado miembro de la Unión Europea.

¹ Art. 544 LOPJ: "1. Los Abogados, Procuradores y Graduados Sociales, antes de iniciar su ejercicio profesional, prestarán juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. 2. La colegiación de los Abogados, Procuradores y Graduados Sociales será obligatoria para actuar ante los Juzgados y Tribunales en los términos previstos en esta Ley y por la legislación general sobre colegios profesionales, salvo que actúen al servicio de las Administraciones públicas o entidades públicas por razón de dependencia funcional o laboral".

- **Exclusividad en la denominación y función del Abogado:** en el ejercicio profesional de la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos y en el asesoramiento y consejo jurídico, ex art. 542.1 LOPJ².

II. CONTENIDO

El PRD queda constituido por un artículo único por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales, que se ocupan de los nombramientos en vigor, la cuota de ingreso, la legislación aplicable en materia de infracciones y sanciones, así como los procedimientos disciplinarios en curso, situaciones y derechos adquiridos, título competencial y competencias autonómicas, adaptación normativa por parte del Consejo General y de los Colegios de Abogados y entrada en vigor.

Por su parte, el Estatuto General propiamente dicho se estructura en un Título Preliminar y XI Títulos con 141 artículos. La estructura y denominación de los Títulos tiene similitudes con el Estatuto General vigente.

El Título Preliminar, “*La Abogacía y sus principios rectores*”, se ocupa de definir la función y los principios inspiradores de la profesión de la Abogacía, así como de su organización colegial con el tratamiento que se le debe dispensar.

El Título I, “*Los Abogados y Abogadas*”, define lo que debe entenderse por *profesional de la Abogacía y Abogado*³, funciones desempeñadas, tipos de colegiación, ámbito del ejercicio profesional y derecho de defensa y asistencia letrada, la adquisición y pérdida de la condición de colegiado, exigiéndose la incorporación colegial como ejerciente en calidad de residente o inscrito, o como no ejerciente, las Escuelas de Práctica Jurídica y tutores, entre otras materias.

El Título II, “*Ejercicio de la Abogacía*”, regula el ámbito de actuación que es libre en todo el territorio del Estado, las incompatibilidades, el régimen de publicidad, el secreto profesional constitucionalmente exigido, los honorarios profesionales,

² Artículo 542 LOPJ: “1. Corresponde en exclusiva la denominación y función de abogado al licenciado en Derecho que ejerza profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico. 2. En su actuación ante los juzgados y tribunales, los abogados son libres e independientes, se sujetarán al principio de buena fe, gozarán de los derechos inherentes a la dignidad de su función y serán amparados por aquéllos en su libertad de expresión y defensa. 3. Los abogados deberán guardar secreto de todos los hechos o noticias de que conozcan por razón de cualquiera de las modalidades de su actuación profesional, no pudiendo ser obligados a declarar sobre los mismos”.

³ Denominación y función exclusiva de aquellos que ejercen profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico, en los términos del art. 542.1 LOPJ.

la asistencia jurídica gratuita y el ejercicio de la profesión por profesional de otros EE. MM del EEE.

El Título III, “*Formas de ejercicio profesional*”, distingue entre el ejercicio individual por cuenta propia como titular de un despacho o en régimen de colaboración profesional o por cuenta ajena en régimen de relación laboral especial en despachos de profesionales de la Abogacía o relación laboral común en empresas; el ejercicio colectivo por medio de sociedades profesionales y su registro y en forma no societaria; y en régimen de colaboración multiprofesional con otros profesionales libres no incompatibles.

Los Títulos IV, V y VI, se ocupan de regular las relaciones de los profesionales de la Abogacía con los clientes, la Administración de Justicia y otros profesionales de la Abogacía, imperando, dentro de la independencia y libertad en el ejercicio, los deberes de información, de cooperación, lealtad y respeto mutuo.

El Título VII, “*Deontología profesional*”, queda conformado por un único artículo que se ocupa de regular la obligación de respetar la deontología profesional, especificándose por primera vez las disposiciones en las que se contiene.

El Título VIII, “*Formación y especialización de los profesionales de la Abogacía*”, regula por primera vez la formación continuada y especializada, como un derecho de los profesionales de la Abogacía.

A partir del Título IX, el Estatuto General se ocupa de regular la organización colegial y las relaciones de los colegiados con el Consejo General y los Colegios de Abogados. Así, el Título IX, “*Organización colegial de la Abogacía*”, se ocupa de cuestiones organizativas internas de los propios Colegios de Abogados. Se regula, por último, el Congreso de la Abogacía Española y su Reglamento.

El Título X se refiere al “*Régimen Jurídico de los acuerdos sometidos al derecho administrativo y su impugnación*” regulándose de forma supletoria conforme a lo establecido en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El Título XI regula el “*Régimen de responsabilidad de los profesionales de la Abogacía y de las sociedades profesionales*”, regulándose tanto las infracciones y las sanciones como el procedimiento sancionador de los citados sujetos y también de los colegiados no ejercientes y de los tutores de las prácticas para el acceso a la profesión.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

El sector de los colegios y de los servicios profesionales se ha analizado en numerosas ocasiones por la CNMC tanto desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente⁴ como desde la perspectiva sancionadora.

La CNMC viene recomendando llevar a cabo una reforma de la regulación del sector de forma global, pendiente desde hace una década⁵. Hasta que no se produzca, esta Comisión ha venido entendiendo, de acuerdo con el marco normativo vigente, que: (i) se debe partir del principio de libre acceso a la profesión, (ii) se deben limitar las posibles restricciones a normas con rango de ley motivando su necesidad, proporcionalidad y no discriminación, (iii) se debe reconsiderar el catálogo de profesiones existentes, sus titulaciones y planes de estudio y sus reservas de actividad.

Por su parte, la Comisión Europea defiende la necesidad de eliminar las barreras regulatorias que limitan la competencia y dificultan tanto la movilidad de profesionales como la asignación eficiente de los recursos. Ha adoptado diversas medidas en este sentido: (i) obligación a los Estados Miembros de evaluar la racionalidad de la regulación nacional vigente de profesiones y de proponer reformas que deben incluirse en Planes Nacionales de Acción⁶, (ii) refuerzo de obligaciones de transparencia y reconocimiento de cualificaciones⁷, (iii) un paquete de medidas en el sector servicios (2017), que incluye la finalmente aprobada Directiva 2018/958/UE, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones profesionales.

La profesión de la Abogacía goza de un estatus especial en la Constitución y las diversas leyes que incluyen la asistencia letrada dentro del núcleo del derecho a

⁴ De forma más global destacan el Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales (2008), el Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios o el IPN/110/13: Anteproyecto de ley de servicios y colegios profesionales. De forma más específica sobre este sector de la Abogacía destaca el IPN/CNMC/004/18 sobre el APL de reforma de acceso y ejercicio de las profesiones de Abogado y procurador de los tribunales.

⁵ No se ha aprobado aún el APL que regule las profesiones de colegiación obligatoria, tal y como establece la DT 4.^a de la Ley 25/2009 lo que sitúa al marco normativo en una situación de transitoriedad.

⁶ Comunicación de la Comisión sobre la evaluación de las regulaciones nacionales del acceso a las profesiones [COM/2013/0676 final].

⁷ Directiva 2013/55/UE, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

la justicia. Se regula además la colegiación obligatoria en la LOPJ, así como la exclusividad en su denominación y funciones cuando ejerce la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos y el asesoramiento y consejo jurídico. No obstante dicho estatus especial, las restricciones en el acceso y ejercicio a la profesión de la Abogacía son especialmente relevantes⁸.

Con el borrador del EGA que se analiza en este informe se pretende remplazar el Estatuto vigente, aprobado en 2001. Esta Comisión valora positivamente el objetivo perseguido de adecuar la regulación de la profesión y de la organización colegial al actual marco normativo y jurisprudencial. Cabe destacar como aspectos más positivos desde el punto de vista de la competencia los siguientes: (i) la eliminación de la mención expresa a la incompatibilidad en el ejercicio de la profesión de abogado y procurador, (ii) la eliminación de la prohibición de la cuota litis, (iii) las mayores obligaciones de transparencia con la publicación de la memoria anual, y (iv) la puesta en marcha de la ventanilla única y los servicios de atención a colegiados y ciudadanos.

Sin embargo, el borrador del EGA contiene numerosas restricciones al acceso y ejercicio profesional, que son mejorables desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente, como se expone a continuación.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Restricciones de acceso a la profesión

III.2.1.1 La figura de los “profesionales de la Abogacía”

Los apartados 1 y 2 del artículo 4 del borrador del EGA realizan una distinción entre los *profesionales de la Abogacía* y los *Abogados/as*. En ambos casos se los define como profesionales que están en posesión del título oficial que les habilita para el ejercicio de la profesión y se encuentran colegiados en calidad

⁸ Véase el **IPN/CNMC/004/18** citado. Debe recordarse además que, en noviembre de 2016, la Comisión Europea envió a España un dictamen motivado por la incorrecta transposición de la Directiva de Servicios en relación con los servicios profesionales de procuradores, registradores de la propiedad y mercantiles y abogados. Los motivos del Dictamen, según nota de prensa de la Comisión Europea, abarcan: “*tarifas mínimas obligatorias y restricciones multidisciplinarias para la profesión jurídica de los procuradores, registradores de la propiedad y de empresas y representantes legales*”. Cabe señalar además que el anteproyecto de Ley que pretendía solucionar este problema, objeto del IPN citado solicitado a la CNMC, no fue finalmente aprobado en la anterior legislatura.

de ejercientes, si bien el profesional de la Abogacía desempeña un conjunto más amplio de funciones que el Abogado.

Así, el artículo 4.1 del EGA regula que los *profesionales de la Abogacía* son los que se dedican a realizar los *actos propios de la profesión*, para a continuación referir un conjunto de actividades de manera aparentemente no exhaustiva: *“consulta, consejo y asesoramiento jurídico; conciliaciones, acuerdos y transacciones; elaboración de dictámenes jurídicos, redacción de contratos y otros documentos para formalizar actos y negocios jurídicos; ejercicio de acciones de toda índole ante los diferentes órdenes jurisdiccionales y órganos administrativos; y, en general, la defensa de derechos e intereses ajenos, públicos y privados, judicial o extrajudicialmente, y en los procedimientos arbitrales. También podrán actuar como árbitros y mediadores con sujeción a la normativa específica en cada caso aplicable”*.

Por otra parte, el artículo 4.2 del EGA prevé que la denominación y función de *Abogado* corresponde de forma exclusiva a quienes ejercen *“profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico”*. Esta delimitación profesional coincide con las funciones previstas en el art. 542 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ).

La regulación de la figura de los *profesionales de la Abogacía* en el EGA, no prevista en el actual EGA, y cuyas atribuciones son más amplias que las de los *Abogados*, tiene profundas implicaciones sobre la competencia.

En primer lugar, el borrador de EGA amplía las actividades que requieren colegiación obligatoria, ya que la exigencia de que los *profesionales de la Abogacía* se hallen incorporados a un Colegio de Abogados **supone exigir la colegiación obligatoria para poder prestar los servicios que el borrador del EGA califica de actos propios de los profesionales de la Abogacía**.

Cabe recordar a este respecto que el art. 542.1 de la propia LOPJ contempla una relación de actos propios al afirmar que corresponde en exclusiva la denominación y función de abogado al licenciado en derecho que ejerza profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico. Pero el art. 544.2 de la LOPJ solo establece la colegiación obligatoria para las actividades de representación ante juzgados y tribunales, y no para otras posibles actividades, como el asesoramiento y consejo jurídico⁹.

⁹ Art. 544.2 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial: *“La colegiación de los Abogados, Procuradores y Graduados Sociales será obligatoria para actuar ante los Juzgados y Tribunales en los términos previstos en esta Ley y por la legislación general sobre colegios*

Ampliar la colegiación supone erigir nuevas barreras de acceso a estas actividades profesionales, restringiendo la competencia efectiva en los mercados. Tal exigencia de colegiación obligatoria para la realización de dichos actos no solo no ha sido motivada de acuerdo a los principios de necesidad y proporcionalidad (artículo 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, en adelante LGUM), sino que carece del rango legal exigible conforme a la legislación de colegios profesionales¹⁰ y a la propia LGUM¹¹.

En segundo lugar, la exigencia de que los *profesionales de la Abogacía* se hallen incorporados a un Colegio de Abogados **supone extender a las actividades profesionales calificadas de actos propios de los profesionales de la Abogacía los fines y funciones de los colegios profesionales de colegiación obligatoria**, como la representación institucional exclusiva de la profesión (art. 1.3 de la Ley 2/1974).

En tercer lugar, en la medida en que en el artículo 4.3 del borrador del EGA se prevé que “*los colegiados no ejercientes no podrán dedicarse a realizar actividades propias de la Abogacía, ni utilizar la denominación de abogado o abogada*”, ello supone que al *colegiado no ejerciente* se le impide ejercer los actos propios de la profesión y utilizar la denominación de Abogado a pesar de cumplir con los requisitos de capacitación profesional exigidos en la normativa aplicable.

Por último, debe notarse que de la redacción del artículo 4.1 del borrador del EGA parece deducirse que la lista de *actos propios* no es una lista cerrada, lo cual crea incertidumbre sobre otros posibles actos que no estuviesen incluidos en el listado, en el sentido de si sería necesaria la colegiación para poder llevarlos a cabo. Y, además, no parece deducirse de la utilización de las nociones de *profesional de la Abogacía* y *Abogado* a lo largo del borrador de estatuto que responda a un criterio unívoco y sistemático¹², lo que introduce inseguridad y falta de coherencia en el ámbito tanto objetivo como subjetivo de aplicación.

profesionales, salvo que actúen al servicio de las Administraciones públicas o entidades públicas por razón de dependencia funcional o laboral”.

¹⁰ Artículo 3.2 de la Ley 2/1974: “Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal [...]”.

¹¹ Artículo 17.1 de la Ley 20/2013: “Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen [...]”.

¹² Comenzando por la propia denominación del estatuto, que se define exclusivamente de la “abogacía”.

Por todo ello, debe recordarse que no cabe establecer obligaciones de colegiación sin amparo legal y por tanto se debe suprimir toda referencia a los *profesionales de la Abogacía* en el borrador del EGA. Es decir, en tanto no se realice un cambio de la norma de rango legal, tan solo cabe exigir la colegiación obligatoria para actuar ante los Juzgados y Tribunales, en los términos que señala la LOPJ.

III.2.1.2 Vinculación continua del Colegio al domicilio profesional

El artículo 7 del borrador regula los requisitos para la colegiación, exigiendo que esta se produzca en el Colegio donde el profesional ostente su domicilio profesional, único o principal.

Además de contemplar la exigencia de colegiación en el colegio del territorio donde se ostente el domicilio profesional para la primera incorporación a un Colegio de Abogados, el borrador del EGA parece mantener la exigencia de colegiación en el Colegio donde el Colegiado tenga su residencia a lo largo de la vida profesional de los colegiados.

Así, el artículo 7.1 indica que *“...la incorporación al Colegio del domicilio profesional, único o principal, serán requisitos imprescindibles para el ejercicio de la Abogacía...”*. El artículo 7.2 distingue entre profesionales de la abogacía *“residentes”* e *“inscritos”* y el artículo 7.3 permite que el profesional se colegie en cualquier colegio, siempre que acredite *“en cada incorporación que figura como profesional de la Abogacía en el Colegio de su residencia”*, además de prever que si *“...un colegiado causase baja en el Colegio de residencia, o no constare ésta, se entenderá que le corresponde la condición de residente en el Colegio en que estuviera colegiado...”*.

Debe señalarse que el apartado 3 del artículo 3 de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales (LCP) prevé que *“Cuando una profesión se organice por colegios territoriales, bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español...”*.

Esta Comisión ha manifestado que el requisito de que la colegiación se efectúe en el colegio donde el colegiado tenga el domicilio profesional no puede entenderse como un requisito de carácter continuo. Así, en el Informe de 30 de mayo de 2018 (UM/028/18), esta CNMC ha indicado lo siguiente:

“No obstante, el artículo 3.3 de la Ley 2/1974 no aclara si la exigencia legal de que el domicilio profesional único o principal del abogado coincida con el colegial se refiere a la primera alta como profesional de la abogacía (entrada en la profesión) o bien si resulta de cumplimiento continuo (esto es, exigible cada vez que el abogado cambia de residencia dentro del territorio nacional).

del tiempo y de los trámites para su obtención. Se recomienda reconsiderar estos requisitos tal y como están planteados.

Se exige contratar un **seguro para la cobertura de responsabilidades** en las que pudiera incurrir el Abogado¹³ por razón de su ejercicio profesional. Este requisito supone una restricción no solo de ejercicio sino también de acceso, ya que se exige su acreditación para la colegiación. Debe recordarse que conforme al artículo 21 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas), la exigencia de seguros debe hacerse en norma con rango de ley y ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto. La exigencia de este requisito antes del inicio de la prestación efectiva de servicios no parece necesaria ni proporcionada. Tal exigencia, cuyo incumplimiento además se califica como grave, debe respetar las exigencias legales.

III.2.1.4 Escuelas de práctica jurídica

La Abogacía es una profesión colegiada con fuertes restricciones de acceso que exige superar cinco barreras de forma acumulativa: (i) título académico de licenciatura o grado en Derecho, (ii) curso de formación, (iii) prácticas externas, (iv) prueba de capacitación, y (v) colegiación. Además, para los profesionales de la Abogacía extranjeros se exige homologación de la titulación académica.

En este contexto, a las Escuelas de Práctica Jurídica les corresponde organizar e impartir los cursos que permitan acceder a la evaluación que acredite la capacidad profesional del Abogado. Su creación corresponde a los Colegios de Abogados y su homologación al CGAE.

El art. 10 del borrador mantiene las previsiones contenidas en la Ley 34/2006, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, asignándoles además la formación continua de todos los colegiados, incluida su especialización en determinadas ramas del Derecho. En este sentido, desde la perspectiva en este punto del ejercicio de la profesión, el art. 65 del borrador exige que para que tal **formación tenga validez en todo el territorio del Estado, debe estar homologada por el CGAE**. Por su parte, el art. 11 del borrador se ocupa de **regular la figura del tutor**, tanto los requisitos que deben cumplir, como sus obligaciones y derechos.

La CNMC ya analizó esta cuestión con ocasión del informe referido al proyecto de reforma de la citada Ley¹⁴. Se analizaba la reserva de oferta para

¹³ No parece preverse, por tanto, para el profesional de la Abogacía.

¹⁴ IPN/CNMC/004/18 citado.

universidades y Escuelas de Práctica Jurídica y los reducidos incentivos para competir entre ellas, los **requisitos de acceso a los tutores con limitaciones poco justificadas** (que se mantienen en una antigüedad en el ejercicio de entre 3 y 5 años) y la falta de competencia entre Colegios en relación con las prácticas profesionales.

Nos remitimos en este punto a lo indicado en el citado informe¹⁵, señalando adicionalmente que dos cuestiones: por un lado, que la exigencia de homologación por el CGAE del art. 65 del borrador no está fundamentada en los principios de buena regulación y debe ser objeto de replanteamiento; por otro, que dado que las escuelas no solo impartirán la formación para obtener el título profesional, sino también la formación continua a todos los colegiados, incluida su especialización en determinadas ramas del derecho. Debe recordarse que no cuentan con reserva alguna de actividad para prestar esas otras actividades (formación continua o especializada) y de prestarse debe realizarse en libre competencia con otras entidades, por lo que se recomienda distinguirlas claramente de la formación para el título profesional.

III.2.1.5 Pérdida de la condición de colegiado

El art. 14.1 c) del borrador del EGA establece que **la condición de colegiado se perderá por la falta de pago de 12 mensualidades de la cuota obligatoria**. Se debe destacar que esta previsión no se incluye en la regulación del régimen disciplinario. Tan solo se prevé que será acordada en resolución motivada por la Junta de Gobierno. Además de esta, se prevé como infracción grave la falta de pago de las cuotas colegiales, sin especificarse cuántas son requeridas para la comisión de esta infracción (art. 125 f).

Se entiende que esta causa de pérdida de la condición de colegiado supone una medida desproporcionada para la función que cumplen las cuotas colegiales de financiación del conjunto de la organización colegial. En este sentido, por las graves implicaciones que tiene para el ejercicio de la profesión, **se considera que esta previsión debe ser suprimida o reconsiderada para no limitar el ejercicio profesional por razones no suficientemente justificadas**.

III.2.1.6 Registro de sociedades profesionales

Los arts. 46 y 47 del borrador se ocupan de regular los registros de las sociedades profesionales. Según lo establecido en la Ley 2/2007, de Sociedades

¹⁵ Págs. 9 a 11.

Profesionales, estas se deben inscribir en el Registro Mercantil y en el Registro de Sociedades del Colegio profesional correspondiente.

El artículo 46.2 del borrador establece que la inscripción en los registros tiene por objeto la incorporación de las sociedades profesionales al Colegio, para que este pueda ejercer válidamente sus competencias, exigiéndose que se inscriban en los registros del colegio de su domicilio social o estatutario. Esta CNMC ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la **necesidad de que esta doble inscripción sea cuasi simultánea para evitar trabas adicionales a los operadores**. Esta recomendación es especialmente aconsejable en este caso en el que no se prevé la automaticidad de la inscripción (art. 47.2). Cabe **cuestionarse**, asimismo, a la vista de la libertad de colegiación, que el registro deba **realizarse necesariamente en el del domicilio social**, a pesar de que este extremo se recoja en la Ley de Sociedades Profesionales.

III.2.2 Restricciones de ejercicio

III.2.2.1 Publicidad

El art. 22 del borrador se refiere a las formas en las que los profesionales de la Abogacía pueden ejercer la actividad publicitaria. La regulación actual es menos restrictiva que la contenida en el vigente estatuto por cuanto que la prohibición de ofertar servicios profesionales a víctimas de accidentes o desgracias, se limita en el borrador a los 45 primeros días desde el suceso, con la excepción de la solicitud expresa de la víctima.

Se valora positivamente este régimen menos restrictivo de la publicidad. No obstante, a la vista de la importancia que tiene la actividad publicitaria en el ejercicio profesional para la competencia efectiva en los mercados, se cuestiona el plazo dado de 45 días por no estimarse suficientemente justificado, más aún cuando su incumplimiento tiene la consideración de infracción muy grave. **Se recomienda reconsiderar el establecimiento de plazos para poder llevar a cabo la actividad publicitaria**, existiendo normativa sectorial con rango de ley, como la de publicidad o de competencia desleal, que ya regulan de forma efectiva las posibles limitaciones y sus justificaciones.

III.2.2.2 Honorarios profesionales

Establece el art. 28 que la fijación de los honorarios profesionales es libre, pudiendo establecer los Colegios (art. 31) criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación en costas y la jura de cuentas de los profesionales de la Abogacía. Se recuerda, a efectos informativos, que son criterios y no baremos

de honorarios y que el Colegio no debe hacerlos públicos. Si se actúa más allá de estos límites, la conducta puede ser contraria a la competencia y sancionable.

En el artículo 27 se señala que el profesional de la abogacía tiene derecho a una contraprestación por sus servicios, así como al reintegro de los gastos ocasionados. A este respecto se recuerda que no debe limitarse la libre negociación de las partes en lo que se refiere a los gastos a repercutir.

Por otro lado, se prevé en el artículo 29 la utilización preferente de hojas de encargo para el suministro de la información que el profesional de la Abogacía debe remitir a su cliente antes del inicio de la actividad profesional, indicándose asimismo que serán los Colegios los que establecerán modelos para promover y facilitar su uso. Desde esta Comisión se podría valorar positivamente que los Colegios ofrezcan modelos voluntarios para sus miembros, pero se recuerda que los mismos no deben ser impuestos a los abogados y que la extensión de esta práctica no debe afectar ni orientar en cuanto a la libertad de fijación de honorarios ni del resto de gastos repercutidos.

Por último, se establece la posibilidad de que los Colegios puedan informar, dictaminar y emitir informes periciales sobre honorarios profesionales (art. 31 del borrador). A este respecto se recuerda que si bien esta es una previsión que se contiene en el artículo 5.o) de la LCP, hay que ponerla en relación con el artículo 14 de dicha norma, que afirma que los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo el establecimiento de criterios (nunca baremos) para la tasación en costas y jura de cuentas de los abogados.

III.2.2.3 Ejercicio en colaboración multiprofesional

Se regula en el borrador del EGA el ejercicio profesional en régimen de colaboración multiprofesional (art. 45). Ello supone un ejercicio colectivo de la profesión en virtud del cual, los profesionales de la Abogacía podrán asociarse con otros profesionales liberales no incompatibles de acuerdo con la normativa aplicable. Con el fin de favorecer el ejercicio de la profesión y ofrecer una mayor seguridad jurídica, **se recuerda que no resulta posible establecer incompatibilidades entre profesiones en normas con rango inferior a la ley y que estas estarían limitadas a los supuestos en que se justifique la necesidad y proporcionalidad de las mismas. En cualquier caso, sería recomendable no realizar remisiones genéricas que pudieran dar lugar a situaciones de falta de seguridad jurídica tanto para profesionales como para los usuarios que podrían malinterpretar la citada provisión.**

III.2.2.4 Obligaciones de comunicación

El art. 61 del borrador de estatutos establece que los profesionales de la Abogacía están obligados a comunicar al Colegio la intención de interponer una acción de responsabilidad civil o penal contra otro profesional de la Abogacía. Esta exigencia de comunicación previa no cuenta con justificación desde la óptica de los principios de buena regulación ni aparentemente es exigida por la normativa procesal existente, por lo debe ser suprimida.

III.2.3 Funciones de Colegio

III.2.3.1 Auxilio en el derecho de defensa y asistencia

El art. 6.3 del borrador establece que los Colegios de Abogados velarán porque toda persona tenga acceso al asesoramiento jurídico y a la asistencia de un Abogado, *incluso auxiliándole para que designe profesional de la Abogacía.*

En este sentido, es oportuno recordar que la LOPJ establece que la obligación de garantizar la defensa y asistencia de Abogado corresponde a los poderes públicos.

En términos de competencia resulta imprescindible que la designación de profesional por parte de los ciudadanos se realice por su propia elección salvo lo dispuesto en las normas correspondientes. Por ello se recomienda que este auxilio solo lleve al Colegio a poner al ciudadano en conocimiento de la normativa de asistencia jurídica gratuita y, en caso de no cumplir con los requisitos para ser beneficiario de la misma, a ofrecerle acceso a la información pública de los profesionales de la abogacía existentes.

III.2.3.2 Asistencia jurídica gratuita

La asistencia jurídica gratuita es un derecho constitucionalmente reconocido en todo caso para aquellos que acrediten insuficiencia de medios para litigar. Está regulada en una norma con rango de ley ya citada anteriormente, que establece la potestad de los colegios profesionales de organizar el servicio.

En este sentido, el artículo 33.6 del borrador establece que si bien, con carácter general, la asistencia jurídica gratuita es un servicio obligatorio para todos los profesionales de la Abogacía, en los términos legalmente establecidos, en aquellos colegios con un número suficiente de colegiados se podrá organizar el servicio con voluntarios.

A este respecto cabe señalar que debe exigirse a los colegios que especifiquen los criterios van a utilizar para determinar la organización del servicio, debiendo garantizarse la no discriminación entre profesionales.

III.2.3.3 Régimen disciplinario

El régimen disciplinario (art. 119 y ss.) contiene una regulación que a juicio de esta Comisión es susceptible de mejora.

La CNMC ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la importancia que tiene el régimen de infracciones y sanciones para restringir la capacidad de los operadores de competir en el mercado. En este sentido, si bien existe una regulación prolija en cuanto a las infracciones, no se ofrecen las mismas garantías en el borrador para el caso de las sanciones.

Sin perjuicio de replantearse la necesidad de incluir ciertas infracciones que podrían estar ya recogidas por normativa específica¹⁶, se recomienda precisar en mayor medida las sanciones y reducir su margen de discrecionalidad, así como mejorar la correspondencia entre las infracciones y sanciones disciplinarias con el fin de dotar de mayor seguridad jurídica a las actuaciones de los colegiados.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El borrador de Estatuto se puede valorar positivamente en algunos aspectos: la eliminación de la mención expresa de la incompatibilidad en el ejercicio de la profesión de abogado y procurador, la eliminación de la prohibición de la cuota litis, las mayores obligaciones de transparencia o la puesta en marcha de servicios de atención a colegiados y ciudadanos.

Sin embargo, el borrador del EGA contiene numerosas restricciones al acceso y ejercicio profesional, así como funciones del Colegio que son mejorables desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente, como se expone a continuación.

Entre las restricciones de acceso, se han detectado las siguientes:

- *Profesionales de la abogacía.* En tanto no se realice un cambio de la norma de rango legal, tan solo cabe exigirse la colegiación obligatoria para actuar ante los Juzgados y Tribunales, en los términos que señala la LOPJ.

¹⁶ Por ejemplo, los comentarios denigratorios como acto de competencia desleal.

- *Vinculación continua del Colegio al domicilio profesional.* Se contemplan elementos definatorios de la colegiación que se vinculan a la residencia, lo que restringe la libertad efectiva de establecimiento.
- *Requisitos para la colegiación.* Se cuestionan tanto los certificados o carnés acreditativos expedidos por el Consejo, como la exigencia de seguro obligatorio (que puede ser desproporcionado).
- *Escuelas de práctica jurídica.* La exigencia de que para que la formación tenga validez en todo el territorio del Estado deba estar homologada por el CGAE así como los requisitos que debe cumplir la figura del tutor deben justificarse desde la perspectiva de necesidad y proporcionalidad. Además, no deben crearse a favor de las escuelas reservas de actividad para formación continua o especializada.
- *Pérdida de la condición de colegiado.* Su pérdida por la falta de pago de 12 mensualidades de la cuota obligatoria supone una medida desproporcionada por las graves implicaciones que tiene para el ejercicio de la profesión.

Entre las restricciones de ejercicio:

- *Publicidad.* Se recomienda reconsiderar el establecimiento de plazos para poder llevar a cabo la actividad publicitaria.
- *Honorarios profesionales.* Se recuerda que los Colegios no pueden en ningún caso establecer baremos y que el establecimiento de criterios está limitado a los casos de condena en costas y jura de cuentas. Además, se recuerda que no cabe limitar la libre negociación de las partes en lo que se refiere a los gastos a repercutir, ni respecto a la utilización preferente de hojas de encargo.
- *Ejercicio en colaboración multiprofesional.* Se recuerda que las incompatibilidades entre profesiones tan solo pueden identificarse en normas legales y que las referencias a las mismas deben evitar inseguridad jurídica para los profesionales o usuarios.
- *Registro de sociedades profesionales.* Se recuerda la necesidad de que la doble inscripción contemplada sea cuasi simultánea para evitar trabas adicionales a los operadores.
- *Obligaciones de comunicación.* Se recuerda que una obligación de comunicar previamente al Colegio la intención de interponer una acción de responsabilidad civil o penal contra otro profesional de la Abogacía carece de base legal y, en su caso, debe justificarse su necesidad y proporcionalidad.

Entre las funciones del Colegio:

- *Auxilio en el derecho de defensa y asistencia.* El mismo debe limitarse a facilitar conocimiento de la normativa de asistencia jurídica gratuita y ofrecer acceso a la información pública de los profesionales de la abogacía existentes.
- *Asistencia jurídica gratuita.* La organización del servicio por parte del Colegio debe estar sujeta a los principios de transparencia y no discriminación.
- *Régimen disciplinario.* Se recomienda replantearse la necesidad de algunas sanciones, precisarlas en mayor medida y reducir su margen de discrecionalidad.

