

POSICIÓN DE LA CNC EN RELACIÓN CON 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

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su reunión de 22 de junio, ha decidido adoptar la siguiente posición, relativa al *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*.

La CNC tuvo conocimiento de dicho Real Decreto cuando éste ya se encontraba en la última fase de su tramitación, siendo remitidas las correspondientes observaciones informales a la Secretaría de Estado de Economía por parte de la Dirección de Promoción de la Competencia de la CNC. Habida cuenta de la importancia para la competencia que revisten determinadas cuestiones relacionadas con el acceso a estas profesiones, ya evidenciadas por la CNC en diversos informes en relación con los Servicios Profesionales en general, y los Procuradores de los Tribunales en particular, la CNC estima apropiado manifestar públicamente su opinión acerca de las implicaciones del mencionado Real Decreto.

La CNC considera de gran importancia para el funcionamiento competitivo de estos servicios que el acceso a los mismos esté libre de restricciones injustificadas. En todo caso, toda vez que el Real Decreto en cuestión, como se expondrá a continuación, introduce y consolida tales restricciones, relajando las tensiones competitivas entre los operadores ya presentes en el mercado, la adecuada competencia entre estos operadores cobra una relevancia aún mayor.

En este sentido, y en particular en relación con el ejercicio de la procura ante los Tribunales de Justicia, la CNC recuerda que en su *Informe sobre Procuradores de los Tribunales* de 2009 realizó determinadas recomendaciones en orden a favorecer la competencia en dicho mercado, recomendaciones que siguen plenamente vigentes y deberían ser tenidas en cuenta. De manera especial, en la línea de Resoluciones recientes del Consejo de esta Comisión¹, la CNC considera de capital importancia que no se retrase la efectiva puesta en funcionamiento de LEXNET, como mecanismo de notificación electrónica entre Tribunales e interesados que puede intensificar la competencia entre profesionales de distintos ámbitos territoriales, y la reforma del

¹ Resolución de archivo relativa al expte. S/0292/10, *LEXNET*, de 22 de junio de 2011.

Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, de forma que se eliminen las restricciones injustificadas a la competencia que éste contiene en su versión vigente.

I. CONTENIDO DEL REAL DECRETO

El Real Decreto 775/2011 viene a dar cumplimiento al mandato establecido por Disposición Final segunda la citada Ley en la que se habilitaba a los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia, y al resto de departamentos ministeriales competentes, a dictar cuantas disposiciones reglamentarias fueran necesarias para el desarrollo y ejecución de la misma.

El principal objetivo de este Real Decreto es desarrollar lo establecido en la Ley 34/2006 en relación con el establecimiento de las bases del acceso a las profesiones de abogado y procurador, mediante la definición de los requisitos de capacitación que estos colectivos habrán de cumplir. En particular, se define un modelo de cursos de formación en los que participan activamente tanto la Universidades como las Escuelas de Práctica Jurídica de los Colegios de Abogados, estableciendo sistemas de colaboración entre ambos. Asimismo, en aras de potenciar un acceso global a estas cualificaciones, se habilitan becas y ayudas para la realización de estos estudios.

Asimismo, el Reglamento prevé la realización de pruebas de evaluación de la aptitud profesional de los candidatos, a fin de garantizar que los aspirantes poseen las competencias necesarias para el desarrollo de la práctica jurídica.

II. OBSERVACIONES

II.1 El modelo de acceso a las profesiones de abogado y procurador establecido en la Ley 34/2006

Con carácter preliminar, **conviene destacar el marco altamente restrictivo de la competencia que para el acceso a las profesiones de abogado y procurador configura la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.**

Esta norma establece el acceso a estas actividades a partir de la obtención del respectivo título profesional de Abogado o Procurador, necesario para poder colegiarse en el Colegio correspondiente. A ello se llegará tras la adquirir una formación especializada, mediante la realización de cursos de formación que pueden ser organizados e impartidos por universidades, públicas o privadas, y por escuelas de práctica jurídica, y de una formación práctica externa (la mitad del contenido formativo), articulada mediante un convenio entre el centro formador (Universidad y Escuela de

Práctica jurídica) y uno o varios Colegios Profesionales. Tras esta doble fase de formación adicional a la universitaria, el interesado en acceder a la profesión habrá de acreditar su capacitación profesional para el ejercicio mediante una prueba de evaluación.

Por lo tanto, la Ley, con el objeto de garantizar el acceso de los ciudadanos a un asesoramiento, defensa jurídica y representación técnica de calidad, somete el acceso a la colegiación en cada uno de los respectivos Colegios Profesionales de abogados o procuradores, tras la obtención del Grado correspondiente, a la superación de una serie de hitos para la obtención de un título profesional (abogado o procurador), proceso que habilita específicamente para el ejercicio de una sola de estas dos profesiones, y no de la otra, y que coloca a determinadas instituciones (Universidades, Colegios Profesionales), en posición de preeminencia a la hora de participar tanto en la fase teórica como en la práctica.

Esta manera de regular el acceso a las profesiones en cuestión restringe fuertemente la competencia, tanto en relación con las posibilidades de acceso y ejercicio de las actividades de abogado y procurador como en lo relativo a las entidades que controlan la necesaria formación teórica y práctica, al:

- **Seguir diferenciando entre ambas profesiones como ámbitos de actividad diferentes, cuyo acceso se ordena de manera independiente.**
- **Elevar los requisitos de acceso a las actividades de abogado y procurador, lo que conlleva** reducir el número de ejercientes, de forma especialmente acusada en los dos primeros años de vigencia de la Ley, durante los que los nuevos profesionales deben alcanzar la cualificación requerida.
- **Limitar injustificadamente la prestación de la formación a determinadas entidades,** no tanto en la fase de formación teórica especializada (con independencia de la regulación del papel de las Universidades y las Escuelas de Práctica jurídicas asociadas a Colegios Profesionales), sino sobre todo en la fase práctica, puesto que, al estar articulada de manera que sólo puede realizarse mediante convenio suscrito con alguno de los Colegios, se impone de forma ineludible la participación de éstos.

Por añadidura, el papel necesario y exclusivo que los Colegios Profesionales adoptan en el mecanismo de acceso debilita adicionalmente la competencia, si se tiene en cuenta que la posibilidad de que compitan entre sí se ve seriamente relativizada por la naturaleza esencialmente territorialista de estas organizaciones, por la ausencia de incentivos a competir entre ellas, y por la capacidad de autoordenación

de ámbito superior a cada colegio que ostenta el Consejo General de la Abogacía, **encargado, por ejemplo, de homologar las distintas escuelas de práctica jurídica creadas por los colegios de abogados.**

Es por ello que la CNC considera necesario llamar la atención sobre el marco restrictivo de la competencia que supone la Ley 34/2006, aconsejando revisar en el futuro los principios fundamentales del modelo de acceso que tal norma establece.

II.2 El desarrollo del Real Decreto 775/2011

Sin perjuicio del papel que desempeña dicha norma legal en la configuración de las restricciones a la competencia del acceso a las profesiones de abogado y procurador, lo cierto es que **el Real Decreto 775/2011 tampoco realiza un desarrollo suficientemente favorecedor de la competencia de dicho marco legal.** Sin agotar todas las razones que conducen a tal conclusión, a continuación se exponen las que, en opinión de la CNC, resultan de particular gravedad.

Cuestiones relativas a la prestación de la formación teórica y práctica

a) **El Real Decreto acota todo margen de maniobra que, siquiera nominalmente, pudiese existir en la Ley a propósito de la creación de escuelas de práctica jurídica ajenas a la esfera de los colegios profesionales.** Esta posibilidad no estaba del todo cerrada por la literalidad de los arts. 3, 4 y 5 de la Ley, que cuando hablan de quiénes pueden prestar la formación (art. 3), se refieren a Universidades y Escuelas de Práctica Jurídica sin mayor precisión, para después referirse a los requisitos que tienen que cumplir las Escuelas de Práctica Jurídica *creadas por colegios de abogados*. Sin embargo, el Real Decreto establece en su art. 4.1 que el desarrollo de la formación no puede corresponder más que a Universidades públicas o privadas, a Escuelas de Práctica Jurídica *creadas por los colegios de abogados* y homologadas por el Consejo General de la Abogacía, o bien conjuntamente a las Universidades públicas o privadas y las escuelas de práctica jurídica homologadas por el Consejo General de la Abogacía. En consecuencia, incluso si entendemos que las escuelas a las que se está refiriendo esta última posibilidad son las no vinculadas a Colegios Profesionales (algo no del todo claro a partir de la redacción del mencionado precepto), se estaría colocando a estas escuelas en una posición de desventaja frente a las vinculadas a los Colegios Profesionales, al condicionar su función a la impartición conjunta de la formación con las Universidades. Ello dificulta su actividad y la creación de nuevas escuelas.

Este desarrollo de la Ley resulta indeseable desde el punto de vista de la competencia, pudiendo limitar el acceso a la prestación de esta formación, sin

que, en opinión de la CNC, se encuentre suficientemente justificado el que las Escuelas de Práctica Jurídica hayan de estar siempre vinculadas a los Colegios Profesionales, o bien hayan de desarrollar su actividad en colaboración con las Universidades. Se considera que el hecho de que los cursos de formación ya deban estar homologados por los Ministerios de Justicia y Educación a tenor del art. 2.2 de la Ley 34/2006 y del propio art. 4.2 del Real Decreto permite garantizar suficientemente la calidad de la enseñanza de las Escuelas de Práctica Jurídica, con independencia de que dichas escuelas estén vinculadas o no a un Colegio Profesional.

b) De la misma manera, **el art. 5.3 no favorece que los Colegios de distintos ámbitos territoriales compitan entre sí en la firma de convenios para la formación práctica**, (única manera en que, dado lo anterior, se podría introducir un cierto grado de competencia a este respecto), al establecer que *“Cuando una Universidad ofrezca a un Colegio de Abogados o un Colegio de Procuradores un convenio con el objeto de cumplir lo previsto en los dos apartados anteriores, la institución cuya colaboración se reclama no podrá rechazar su celebración salvo que acredite de la imposibilidad de asumir las obligaciones que el convenio impone o que la entidad ofrezca unos términos y condiciones alternativos que sean razonables para alcanzar los objetivos propuestos”*.

En este contexto, y habida cuenta del escaso incentivo que tienen los Colegios a competir entre sí, puede resultar frecuente la denegación del ofrecimiento de convenio por parte de los Colegios externos al ámbito territorial de la Universidad, aludiendo meras razones de “extraterritorialidad”. Para evitar en lo posible tal situación, **se podría haber introducido expresamente la previsión de que el hecho de que el Colegio no sea aquél del ámbito territorial más próximo a la Universidad no puede servir de justificación automática de la imposibilidad de asumir las obligaciones que el convenio impone. Ello habría permitido**, al menos, que el Colegio al que se realizara un ofrecimiento estuviese obligado a contraofertar unos términos y condiciones alternativos razonables.

c) **Para poder participar como docente en estos cursos, el Real Decreto impone en el artículo 13 unos requisitos que la Ley no exige:** *“además, los abogados o procuradores que integren el personal docente deberán haber estado colegiados como ejercientes al menos desde tres años antes y los profesores universitarios poseer relación contractual estable con una Universidad”*. Estos requisitos, cuya finalidad es asegurar la calidad de los formadores y su experiencia en el ejercicio de la actividad, reducen de forma innecesaria y desproporcionada las posibilidades de docencia a otros profesionales que también están perfectamente capacitados para impartir esos cursos, y, dentro del propio colectivo de colegiados y profesores universitarios, solo permiten impartirlos además a los profesores universitarios con contrato vigente y a los

colegiados que no sólo tengan una experiencia mínima y reciente (lo que puede resultar justificado) sino que además sean ejercientes en la actualidad.

Ello contrasta con los requisitos que el art. 15 establece para ser tutor de prácticas, (abogados o procuradores que hayan ejercido la profesión durante al menos cinco años), que si bien exigen un mayor número de años de ejercicio (en consonancia con el art. 6.2 de la Ley 34/2006), no obligan en cambio a ser ejercientes en la actualidad.

Por ello, **habría resultado conveniente que los requisitos para poder ser profesor se hubiesen rebajado, eliminando la obligación de ejercicio actual de la profesión o el contrato estable vigente con una Universidad.**

Cuestiones relativas a la configuración diferenciada de la formación para las profesiones de abogado y procurador

El Real Decreto no sólo refuerza la configuración diferenciada y específica de los cursos de formación para el ejercicio de la profesión de abogado o la de procurador, sino que además obliga a que, para acceder a cada una de estas profesiones, sea necesaria la formación especializada *exclusiva* al efecto (bien la de abogado, bien la de procurador), sin que valga la recibida para la otra. Esta es una derivación que no se deduce necesariamente de la Ley 34/2006, la cual, si bien claramente diferencia los títulos profesionales de abogado y procurador, e induce a que las evaluaciones conducentes a la acreditación de la capacidad profesional sean diferentes para cada caso, no prejuzga que la “formación especializada” pueda o no resultar común a ambas profesiones, o al menos, en caso de mantener ambas por separado, no condiciona el grado de contenidos comunes que pudieran presentar ambas, en su fase teórica.

Sin embargo, el Real Decreto determina claramente que la formación especializada para optar a las evaluaciones de aptitud será distinta en cada caso, estableciendo los contenidos mínimos exclusivos de cada una. Esta limitación:

- No resulta justificada, ya que no existen suficientes elementos diferenciadores en la capacitación teórica necesaria para el ejercicio de cada una de estas profesiones, a pesar de las especificidades que el Real Decreto introduce en el contenido de cada curso de formación.
- Contribuye a consolidar la reserva de la actividad de representación legal de las partes en los procesos judiciales en calidad de procurador a los Procuradores de los Tribunales, reserva que ha sido cuestionada repetidamente por la CNC (por todos, en el *Estudio sobre Procuradores de los Tribunales* de 2009).

- Sin entrar a valorar la actual incompatibilidad de ejercicio simultáneo (también criticada repetidamente por la CNC), eleva las barreras de entrada al ejercicio de la actividad de procura por parte de los abogados en ejercicio y viceversa, obligando a realizar de nuevo la formación jurídica respectiva.

En consecuencia, habría resultado conveniente que en la redacción del Real Decreto se hubiese eliminado todo riesgo de interpretación de los requisitos de formación en tal sentido, acompañándose todo ello de una prevención expresa, por ejemplo en el art. 17, relativa a que la formación puede ser válida para optar a la evaluación que habilita al acceso tanto de abogado como de procurador, eliminando la obligación establecida en el art. 18 del Real Decreto de que los aspirantes deban acreditar la superación del curso de formación exigido para cada profesión.

Ello también habría supuesto un factor adicional de competencia entre los prestadores de cursos de formación, al introducirse la posibilidad de que éstos adaptasen el contenido de su curso a las preferencias de la demanda, pudiéndose ofertar una misma formación especializada que preparase para el acceso de ambas pruebas, en beneficio de la calidad y la variedad de la oferta.

III. CONCLUSIÓN

Lo anteriormente manifestado evidencia que **el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, ha realizado un desarrollo de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, de la que trae causa, que resulta innecesaria y desproporcionadamente restrictivo de la competencia en relación con el acceso a las profesiones de abogado y procurador, en aquellos ámbitos en que dicha norma legal todavía ofrecía un cierto margen para favorecerla, o al menos para no restringirla más aún.**

Sin perjuicio de cualesquiera otras actuaciones que pudieran resultar procedentes, **la CNC insta a reconsiderar el modelo de acceso a tales profesiones que se ha instaurado tanto mediante la Ley mencionada como a través de su desarrollo reglamentario. A estos efectos, se recuerda que todavía está pendiente de aprobación la Ley de Servicios Profesionales y la reforma de los Estatutos de los Colegios Profesionales para su adaptación a la nueva normativa.**

En el mencionado contexto de reforma normativa, y de manera significativa si el modelo de acceso a las profesiones de abogado y procurador se mantiene en los términos previstos en la Ley 34/2006 y el Real Decreto 775/2011, resulta necesario que se eliminen restricciones injustificadas a la competencia entre prestadores de estos servicios.

En este sentido, y en particular en relación con los procuradores, la CNC insta a que se consideren las recomendaciones contenidas en su *Informe sobre Procuradores de los Tribunales* de 2009. De manera especial, la CNC estima de capital importancia que no se demore la efectiva puesta en funcionamiento de LEXNET, como mecanismo de notificación electrónica entre Tribunales e interesados que puede intensificar la competencia efectiva entre profesionales de distintos ámbitos territoriales, y la reforma del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, en aras de eliminar las restricciones injustificadas a la competencia que tal Estatuto contiene en su versión vigente.