



**IPN/CNMC/04/18 ANTEPROYECTO DE LEY
DE REFORMA DE LAS CONDICIONES DE
ACCESO Y EJERCICIO DE LAS
PROFESIONES DE ABOGADO Y
PROCURADOR DE LOS TRIBUNALES**

22 de marzo de 2018

Índice

I.	OBJETO	3
II.	ANTECEDENTES	3
III.	CONTENIDO	4
IV.	VALORACIÓN	5
	IV.1 Observaciones generales	5
	IV.2 Observaciones particulares	7
	<i>IV.2.1 Sobre la unificación del acceso a las profesiones de abogado y procurador</i>	<i>8</i>
	<i>IV.2.1.1 Falta de análisis de impacto de la medida</i>	<i>8</i>
	<i>IV.2.1.2 La restricción de los filtros de acceso a la abogacía y la procura</i>	<i>9</i>
	<i>IV.2.1.3 Falta de efectividad de la reforma</i>	<i>11</i>
	<i>IV.2.1.4 Mantenimiento de las reservas de actividad de procuradores</i>	<i>11</i>
	<i>IV.2.2 Incompatibilidad de ejercicio conjunto</i>	<i>13</i>
	<i>IV.2.3 Fijación de aranceles de los procuradores</i>	<i>15</i>
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	17

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LAS CONDICIONES DE ACCESO Y EJERCICIO DE LAS PROFESIONES DE ABOGADO Y PROCURADOR DE LOS TRIBUNALES

IPN/CNMC/004/18

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 22 de marzo de 2018

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Justicia, en relación con el Anteproyecto de Ley de reforma de las condiciones de acceso y ejercicio de las profesiones de abogado y procurador de los tribunales (APL, en lo sucesivo), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 6 de febrero de 2018, acompañada del texto del APL y su Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda lo siguiente:

I. OBJETO

El informe analiza las implicaciones del proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. Este informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

II. ANTECEDENTES

Las restricciones de acceso y ejercicio a las actividades profesionales de abogado y procurador son especialmente relevantes. Este informe se centra

especialmente en aquellas señaladas por la Comisión Europea en su procedimiento de infracción para, a continuación, analizar las respuestas de modificación normativa del APL.

Conforme expresa la MAIN, el 18 de junio de 2015, la Comisión Europea envió a España una Carta de emplazamiento en el marco del procedimiento de infracción¹ 2015/4062 sobre tres cuestiones:

- Aranceles de los procuradores: no hay relación causal entre los aranceles mínimos obligatorios y la calidad de los servicios prestados, existiendo otras alternativas para asegurar esta (como la formación, el acceso y la publicidad).
- Actividades multidisciplinares e incompatibilidad: la prohibición total de ejercicio simultáneo excede de lo necesario para garantizar el cumplimiento de las normas deontológicas y la independencia e imparcialidad.
- Actividades reservadas a procuradores: impedir el acceso de los abogados a la representación técnica y a los actos de comunicación no está justificado por una razón imperiosa de interés general (RIIG) y es desproporcionado.

Adicionalmente, según nota de prensa de la Comisión Europea, 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 servicios profesionales de procuradores, registradores de la propiedad y mercantiles y abogados. Los motivos del dictamen, según la nota de prensa de la Comisión Europea (el dictamen no es público), abarcan: *“tarifas mínimas obligatorias y restricciones multidisciplinares para la profesión jurídica de los procuradores, registradores de la propiedad y de empresas y representantes legales”*.

III. CONTENIDO

Para conseguir el objetivo pretendido, el APL presenta la modificación de tres leyes:

- **La modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales.** Se sustituye la exigencia de dos vías de acceso diferenciadas (con sendos cursos, pruebas, prácticas y títulos) por una única vía de acceso a ambas, manteniendo la incompatibilidad de ejercicio simultáneo de ambas

¹ En lo sustancial se trata de acomodar la legislación española a las previsiones del derecho comunitario y singularmente a lo dispuesto en los artículos 15, 16 y 25 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a servicios en el mercado interior, y los artículos 56 y 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

profesiones. En este sentido, se regulan esencialmente los aspectos siguientes, modificando los artículos respectivos de la Ley: las condiciones de obtención del título profesional (único); la colegiación en los correspondientes colegios profesionales; la necesidad de disponer de titulación en Derecho; la regulación de la formación especializada necesaria para acreditar la aptitud profesional, y la regulación de las escuelas de práctica jurídica, las prácticas externas y la prueba de evaluación.

- **La modificación de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales.** Para permitir la prestación de servicios de abogado y de procurador por una misma sociedad profesional.
- **La modificación del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo,** por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal. Establece un arancel máximo de 75.000 euros, que se podrá superar excepcionalmente, sin suprimir la retribución por arancel.

La modificación se completa con una Disposición transitoria única que establece un régimen de acceso a las profesiones de abogado y procurador para quienes estuvieran en posesión del título profesional de abogado o de procurador de los tribunales o bien estuvieran en el proceso de obtenerlo.

IV. VALORACIÓN

IV.1 Observaciones generales

El sector de los servicios profesionales ha sido objeto frecuente de atención por esta Comisión, tanto desde la perspectiva de las prácticas anticompetitivas² como desde la óptica de promoción de la competencia y la regulación económica eficiente³.

² Ejemplos de sancionadores, en particular, de abogados y procuradores: [SACAN/31/2013: HONORARIOS PROFESIONALES COLEGIO ABOGADOS LAS PALMAS](#); [S/0292/10: COLEGIOS PROCURADORES](#); [S/0491/13: COLEGIO ABOGADOS GUADALAJARA](#); [S/DC/0560/15: COLEGIO ABOGADOS GUADALAJARA 2](#); [SAMAD/09/2013 I: HONORARIOS PROFESIONALES ICAM](#); [SAMAD/09/2013 II: BIS HONORARIOS PROFESIONALES ICAAH](#).

³ Ejemplos de informes sobre servicios profesionales en general, y en particular, de abogados y procuradores: [EL INFORME SOBRE EL LIBRE EJERCICIO DE LAS PROFESIONES \(1992\), del TDC Tribunal de Defensa de la Competencia](#); [Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales \(2008\), de la CNC](#); [Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios \(2011\), de la CNC](#); [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](#); [IPN 086/13: PROYECTO DE ESTATUTO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN COLEGIAL DE LOS PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES](#); [IPN 096/13: ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL -PROCURADORES-](#).

Ha sido igualmente objeto de armonización a nivel europeo con la [Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior](#) (Directiva de Servicios). En España, a nivel estatal, la transposición se articuló principalmente mediante dos normas legales: la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#), y la [Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#).

Sin embargo, y pese a todo lo anterior, en el ámbito de los servicios profesionales la adaptación de la normativa nacional no se ha completado y han permanecido numerosas restricciones no amparadas por la Directiva de Servicios. Así se ha venido recogiendo en continuas recomendaciones del Consejo de la Unión Europea relativas al Programa Nacional de Reformas de España ([contexto del Semestre Europeo](#)), entre los años 2011 y 2017, ambos inclusive⁴.

Estas restricciones tienen un coste en términos de eficiencia y productividad asociados a su estructura atomizada y a las restricciones regulatorias.

La CNMC, sobre la base de la normativa aplicable, ha venido defendiendo una aproximación a la regulación del acceso y ejercicio de las profesiones en general (y específicamente de las jurídicas) sobre la base de los siguientes fundamentos:

- Partir de un principio de régimen general de libre acceso a los servicios y profesiones.
- Limitar las posibles restricciones al mismo a supuestos excepcionales debidamente motivados en una norma con rango de ley, ajustándose a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.
- Reconsiderar a la luz de esos principios las reservas de actividad, el catálogo existente de profesiones tituladas y la reglamentación de sus planes de estudio.

Teniendo en cuenta los anteriores fundamentos, **el APL supone una flexibilización de las condiciones de acceso y ejercicio de estas actividades profesionales, lo cual se valora positivamente** en la medida en que puede tener una incidencia positiva sobre la competencia. No obstante, **el grado de restricción actual en el acceso a estas profesiones es elevado, lo cual supone que, pese a la mejora, seguirán existiendo barreras contrarias a la competencia en estos sectores**. Estas dificultades, en ausencia de una razón imperiosa de interés general que justifique su necesidad y proporcionalidad, tienden a reducir la variedad de la oferta, la capacidad de elección, la calidad, la

⁴ Por citar algunas, la [Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011](#) y la [Recomendación del Consejo de 11 de julio de 2017](#).

innovación y son susceptibles de originar precios ineficientes en los servicios prestados, por lo que resultan, por lo general, contrarias a los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios.

Tales barreras, en opinión de la CNMC, siguen planteando dudas en cuanto a su adecuación a la normativa europea y a las leyes de transposición (en especial la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), así como a los principios de buena regulación vigentes en nuestro país (Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado).

Por ello, se considera que **la propuesta debería ser más ambiciosa en su objetivo de remover los obstáculos a la competencia que existen en estos sectores**, como se indica en la exposición de motivos del APL, que señala que *“La iniciativa busca dar una respuesta integral y coherente a las objeciones que la Comisión Europea ha formulado respecto del modelo vigente...”* y que *“...se trata de acomodar la legislación española a las previsiones del derecho comunitario y singularmente a [la Directiva de Servicios] y [al] Tratado de Funcionamiento de la Comisión Europea...”*.

Por otra parte, debe señalarse que, si bien la MAIN explica la necesidad de la reforma, no se justifica la necesidad de cada una de las medidas adoptadas en ella, que suponen restricciones a la competencia efectiva en muchos casos. Adicionalmente, en relación con la afirmación realizada acerca de la ausencia de alternativas a la reforma propuesta, se recuerdan los diferentes informes publicados por la CNC y la CNMC, anteriormente citados, donde se ha puesto de manifiesto la existencia de alternativas posibles más favorecedoras de la competencia que la regulación proyectada.

En definitiva, **si bien se considera que la reforma es positiva y avanza en la buena dirección, no consigue atajar las restricciones existentes en el acceso y ejercicio a estas profesiones, con lo cual su efectividad práctica sobre las condiciones de competencia será reducida**. A juicio de la Comisión, más allá de los términos en que actualmente se plantea, **el APL ofrece una buena ocasión para replantearse las restricciones a la competencia más importantes** que persisten en estas profesiones.

IV.2 Observaciones particulares

Sin perjuicio de las restricciones de la competencia que, como se ha indicado, persisten en el acceso y el ejercicio de estas profesiones, en las observaciones particulares el análisis se ceñirá a los tres aspectos en que se centra el APL: el acceso único a las profesiones, la incompatibilidad de ejercicio conjunto y la fijación de aranceles de los procuradores.

IV.2.1 Sobre la unificación del acceso a las profesiones de abogado y procurador

En materia del acceso a las profesiones de abogado y procurador, el APL: (i) establece un **título profesional único para ambas profesiones (abogado y procurador)** y (ii) **“unifica” las exigencias formativas, prácticas externas y prueba de capacitación de ambos profesionales.**

Estas reformas se valoran positivamente por ir en la buena dirección, pues podrían teóricamente incrementar la competencia, facilitando el paso de una profesión a otra. La unificación podría conducir a la existencia de una única base de profesionales que podrían, en principio, optar por una u otra profesión en función de las circunstancias del mercado (por ejemplo, si hubiera escasa competencia en la procura, de forma que se generan precios y beneficios supracompetitivos, los abogados podrían optar por pasar a ejercer la otra profesión, o viceversa, lo cual reconduciría precios y beneficios a sus niveles competitivos).

Sin embargo, se considera que las reformas podrían ir más allá para favorecer la competencia, ya que se mantienen numerosas restricciones al acceso a estas profesiones que (i) limitan la base de profesionales que pueden acceder a ambas, y (ii) dificultan el paso de una profesión a otra.

A continuación, se explican las principales deficiencias que esta Comisión observa en la reforma proyectada.

IV.2.1.1 Falta de análisis de impacto de la medida

El APL fundamenta la regulación en *“introducir el mínimo cambio en la profesión del procurador que a juicio del regulador puede conciliarse con la libre prestación de servicios”* y la Directiva, o al menos con su “efecto útil”. Se argumenta que es proporcionada ya que, según manifiesta, *“con cualquier otra alternativa se menoscabaría la eficaz administración de justicia, la protección del justiciable, pondría en peligro el funcionamiento de los juzgados y tribunales, y eventualmente de la tutela judicial efectiva del ciudadano”*.

Sin embargo, la reforma no parte de un diagnóstico de situación, análisis de alternativas ni del ajuste de la restricción a los principios de necesidad y proporcionalidad ni a la existencia de RIIG. No hay análisis de impacto económico ni en la competencia. Adicionalmente, no se incluye ninguna referencia al informe de evaluación ex post que debería hacerse a los tres años de la entrada en vigor del sistema⁵ sobre su funcionamiento, eficacia y grado de interrelación entre profesiones.

⁵ Disposición adicional segunda del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio: “Informe de evaluación. A los tres años de la entrada en vigor del presente real decreto, los Ministerios de Justicia y Educación elevarán un informe al Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del sistema previsto para el acceso a la abogacía y a la procura, evaluando la interrelación entre ambas profesiones y el grado de eficacia de su implantación”.

Así, la reforma mantiene un modelo de requisitos formativos y de capacitación cuya necesidad y proporcionalidad respecto al interés público protegido no se desarrolla.

IV.2.1.2 La restricción de los filtros de acceso a la abogacía y la procura

La abogacía y la procura son profesiones colegiadas con fuertes restricciones de acceso en España, superiores de acuerdo con la OCDE, a la media europea. Además, tienen una tendencia creciente en contraste con las recomendaciones de las autoridades de competencia y con el espíritu de la Directiva de Servicios y la normativa nacional. El acceso a estas actividades exige superar hasta cinco filtros en cascada o acumulativos: grado o licenciatura en derecho; curso de formación; prácticas externas; prueba de capacitación y colegiación y, para el caso de extranjeros, homologación de la titulación en derecho.

Como ha puesto de manifiesto en el pasado la autoridad de competencia⁶, cada uno de estos requisitos debe estar suficientemente motivado y ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad. La unificación del modo de acceso de ambas profesiones reduce una barrera, pero no elimina el carácter limitativo de la competencia que producen estos requisitos previos.

El APL modifica la regulación de los filtros de acceso a ambas profesiones para adaptarlos a la unificación del sistema de acceso. Sin embargo, mantiene numerosos requisitos de acceso que esta Comisión ha valorado negativamente en el pasado por no cumplir los requisitos de necesidad y proporcionalidad⁷. Estos requisitos de acceso se encuentran tanto en la Ley 34/2006 como en su desarrollo reglamentario (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).

Por ello, a continuación, se analizan los requisitos de acceso que resultan del APL y de la concreción de los mismos en el Real Decreto 775/2011, pues en la medida en que el APL no rebaja los requisitos, las previsiones de este Real Decreto seguirían siendo aplicables tras la eventual reforma legal (salvo aquello que contradiga el acceso único a ambas profesiones). Por ello se recomienda eliminar los requisitos que no sean necesarios y proporcionados no solo en el APL, sino también en el RD 775/2011.

En relación con la **formación**, los principales requisitos de acceso identificados son los siguientes:

- Se mantiene la **reserva de oferta formativa a universidades y Escuelas de Práctica Jurídica (EPJ)** creadas por colegios de abogados (y ahora

⁶ Por citar algunos de los más recientes y específicos, Estudio CNC 2009 procuradores, Posición CNC 2011 sobre reglamento de desarrollo de la ley de acceso, IPN CNC LEC (procuradores) 2013, IPN CNC EGP 2013.

⁷ Estos aspectos han sido recogidos en su mayoría en informes anteriores, en especial en el informe de posición sobre el RD 775/2011.

procuradores), eximidas de la acreditación y que solo precisan de homologación por los Consejos Generales de la Abogacía y de los Procuradores.

- Se mantienen los **reducidos incentivos para competir entre universidades y EPJs** por diversos motivos:
 - La norma otorga a **los Consejos Generales de la Abogacía y de los Procuradores la facultad de homologar las EPJs**, con una alta dosis de discrecionalidad.
 - El **carácter eminentemente territorial de los colegios** de abogados y procuradores dificultará que salgan de ese ámbito natural de actuación⁸. El APL refuerza este carácter territorial al imponer que los convenios para la realización de prácticas externas deban ser suscritos por tres partes (actualmente dos): la universidad, el colegio de abogados y el de procuradores.
 - Según se prevé en el RD 775/2011, al no haber evaluaciones numéricas de los alumnos (el resultado de la capacitación es “apto o no apto”), **no se “revela” ex post la calidad de los centros** ni se incentiva la competencia entre ellos.
- **Requisitos restrictivos para el acceso a la condición de docente:** para ser docente, en el RD 775/2011 se exigen requisitos como ser colegiado durante 3 años al menos y profesor universitario con relación contractual estable, sin explicar su justificación, y “una composición equilibrada entre abogados o procuradores, según el caso, y profesores universitarios”. Tales requisitos deberían estar alineados con la mejor capacitación de alumnos.
- **Falta de orientación a las competencias exigidas.** El formato de curso de formación articulado vía convenio entre EPJ y universidades no garantiza ni prevé la obligación de asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el RD 775/2011 relativos a las “competencias profesionales”.

Respecto a las **prácticas profesionales**, son organizadas por los colegios profesionales e instrumentadas mediante convenios. No hay incentivos a la competencia entre colegios, ni se garantiza la concurrencia y transparencia para optar a unas u otras prácticas en empleadores ni de que estos compitan por los mejores alumnos. El RD 775/2011 exige que no sean remuneradas –sin fundamentarse su razonabilidad- y, sobre todo no se contemplan medidas que

⁸ De hecho, en el RD 775/2011 se indica que el convenio entre universidades y EPJs debe ser obligatoriamente aceptado por ambas partes salvo que exista una imposibilidad de asumir la obligación que el convenio impone. Entre las razones que podrían alegarse no es descartable que el ámbito territorial pueda ser relevante.

ofrezcan garantías de “calidad” de las prácticas ni de las competencias y habilidades necesarias que probará la evaluación.

Por su parte, la prueba de evaluación, según se regula en el RD 775/2011, no parece estar orientada a comprobar las competencias y capacidades que la propia normativa⁹ exige. Tampoco el aparente mayor aprendizaje práctico, al no preverse un examen práctico sino solo un test (frente a lo previsto en la Exposición de motivos del RD 775/2011).

IV.2.1.3 Falta de efectividad de la reforma

La efectividad liberalizadora de la medida, y su impacto positivo sobre la competencia, **depende en buena medida de posibilitar que los profesionales transiten de una profesión a otra** en función de la existencia de oportunidades profesionales. Sin embargo, en la práctica este tránsito se verá lastrado por la exigencia de colegiación para el ejercicio de ambas profesiones y por la incompatibilidad para el ejercicio conjunto (que se aborda en el apartado siguiente).

En cuanto a la **exigencia de colegiación para el ejercicio de ambas profesiones**, supondrá que para que un profesional de una de estas profesiones pueda pasar a la otra, tendrá que satisfacer la cuota de acceso al colegio profesional correspondiente a la profesión, si es la primera vez, o la cuota de reincorporación, además de cumplir con todos los trámites para el alta, cuya tramitación por el Colegio puede no ser inmediata.

En cuanto a la **incompatibilidad para el ejercicio conjunto**, supone que un profesional debe renunciar a todas sus actividades en la actividad profesional que abandona (abogacía o procura) para incorporarse a la otra. Ello desincentivará el paso de una profesión a otra, puesto que exige que un profesional renuncie a todos los ingresos que percibiría de una actividad profesional para iniciar la otra.

IV.2.1.4 Mantenimiento de las reservas de actividad de procuradores

Según se describe en la MAIN, la Comisión Europea “*consideró que impedir el acceso de los abogados a tareas tales como la “representación técnica” y la realización de actos de comunicación de las partes a los Tribunales, de la manera en que están reservados actualmente a los procuradores, resulta desproporcionado y no está claramente justificado por una razón imperiosa de interés general. La Comisión considera que España no ha aportado argumentos sobre los motivos por los que la cualificación profesional de los abogados, en particular el contenido de su formación, no basta para ejercer actividades como las citadas. Dado que el requisito de que procuradores y abogados tengan*

⁹ Las evaluaciones irán dirigidas a comprobar la formación práctica suficiente para el ejercicio de la respectiva profesión, y en particular a la adquisición de las competencias que deben garantizar los cursos de formación según lo establecido en este reglamento. (RD 775/2011)

cualificaciones profesionales específicas no empezó en la práctica hasta marzo de 2014, no se considera que la reserva de actividad esté vinculada necesariamente al requisito de cualificación profesional, y no se justifica por la naturaleza del servicio ni por las consecuencias para los consumidores o la buena administración de justicia.”

El APL mantiene tales reservas de actividad a favor de procuradores. De hecho, los procuradores han consolidado y ampliado sus reservas de actividad en los últimos años, tras sucesivas reformas de la legislación procesal¹⁰. De la tradicional representación procesal han pasado a adquirir la exclusiva en funciones antes propias de la Administración de Justicia y facultades como la condición de agente de autoridad. No debe descartarse que la atribución de la condición de agente de autoridad pueda provocar el efecto, adicional, de excluir o al menos reducir el reconocimiento de títulos de nacionales de la UE¹¹.

A juicio de la Comisión, no se encuentra RIIG que fundamente las reservas profesionales a favor de los procuradores, por diferentes motivos:

- La mera obligatoriedad de representación procesal es una excepción en la UE. La absoluta implantación de procedimientos de notificación y gestión de la información telemáticos (imperativa jurídicamente desde el 1 de enero de 2016¹²) hacen aún más razonable su eliminación.
- Existen otros colectivos que realizan la función de representación amparados por la legislación (graduados sociales, gestores administrativos, abogados del Estado);
- No se encuentran razones de capacitación que justifiquen que solo los procuradores puedan realizar estas funciones, sobre todo cuando el APL unifica la vía de acceso de abogados y procuradores (y por tanto, la capacitación de los abogados será idéntica a la de los procuradores);
- Finalmente, como se indica en la MAIN, la Comisión Europea rechaza, en el procedimiento de infracción, que la reserva de actividad de los procuradores *esté vinculada necesariamente al requisito de cualificación profesional, y no se justifica por la naturaleza del servicio ni por las*

¹⁰ Entre otras, la propia aprobación de la LEC 2000 y especialmente sus reformas posteriores: Nueva oficina judicial de (2009), Ley de medidas de agilización procesal (2011).

¹¹ Art. 2 del Real Decreto 581/2017, que incorpora la última regulación armonizada de la UE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales [véase [enlace](#) con su denominación y texto completo].

¹² Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET. En su art. 5 obliga a los procuradores y otros profesionales de la justicia a utilizar medios electrónicos para la presentación de escritos y documentos y para la recepción de actos de comunicación.

consecuencias para los consumidores o la buena administración de justicia.

Por ello, **se sugiere el replanteamiento de las reservas de actividad atribuidas en exclusiva a los procuradores.**

IV.2.2 Incompatibilidad de ejercicio conjunto

Con anterioridad a la presente reforma, las autoridades de competencia¹³ ya han manifestado que las incompatibilidades de abogados y procuradores no resultan suficientemente justificadas. Los motivos tradicionalmente alegados de necesidad de inmediatez y asiduidad o de imparcialidad no resultan suficientes debido, entre otras razones, a que los abogados ya realizan actividades de representación en el contencioso administrativo, sin que ello haya supuesto problema alguno. Por ello, se ha recomendado que tales incompatibilidades se eliminen y que, al mismo tiempo, se revise la exclusividad de los procuradores en la actividad de representación procesal, de tal forma que se permita a los abogados realizar esa misma actividad.

La novedad de la reforma radica en la posibilidad, hasta el momento inexistente, de ejercicio de ambas actividades por una sociedad profesional, es decir, una sociedad profesional podrá estar integrada por abogados y procuradores, lo cual se considera positivo. Para ello, se modifica el artículo 3 de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales¹⁴.

Sin embargo, se mantiene la incompatibilidad entre ambas profesiones. Hay que tener en cuenta que esta alternativa podría tener como efecto que para los abogados devengan incompatibles todas las actividades que lo sean con la procura. De una **interpretación simultánea de ambos párrafos del nuevo artículo 3 propuesto de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, resulta que se puede ejercer bajo una sociedad profesional las profesiones de abogado y de procurador, pero ninguna otra que sea incompatible con cualquiera de las dos.** De esta forma, se considera que ha de interpretarse la nueva situación, a tenor del artículo 9.1, 2º párrafo de la Ley 2/2007¹⁵. En la actualidad, son normas de rango reglamentario¹⁶ las que establecen dichas incompatibilidades con otras profesiones.

¹³ Informe sobre las restricciones a la competencia en la normativa reguladora de la actividad de los Procuradores de los Tribunales, publicado en junio de 2009

¹⁴ *“Las sociedades profesionales podrán ejercer varias actividades profesionales, siempre que su desempeño no se haya declarado incompatible por norma de rango legal. Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, las sociedades profesionales podrán ejercer simultáneamente las actividades profesionales de la abogacía y de la procura de los tribunales.”*

¹⁵ “Las causas de incompatibilidad o de inhabilitación para el ejercicio de la profesión que afecten a cualquiera de los socios se harán extensivas a la sociedad y a los restantes socios profesionales, salvo exclusión del socio inhabilitado o incompatible en los términos que se establece en la presente Ley.”

¹⁶ El art. 24.1 del Estatuto General de los Procuradores (Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre) es la norma que fija las incompatibilidades de la profesión: *“La profesión de*

Tomándolas como base, existen tres profesiones cuyo ejercicio resulta incompatible con la profesión de Procurador: Abogado, Gestor Administrativo y Graduado Social. Se trata de incompatibilidades entre profesiones y no entre actividades profesionales. Eso explicaría que sea incompatible la profesión de Procurador con la profesión de Abogado, pero, al mismo tiempo, que un Abogado pueda realizar conjuntamente actividades de defensa y de representación de las partes, tal y como sucede, por ejemplo, en el contencioso administrativo o en el laboral.

Cabe recordar no obstante que el artículo 2.5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, dispone que *“En todo caso, los requisitos que obliguen a ejercer de forma exclusiva una profesión o que limiten el ejercicio conjunto de dos o más profesiones, serán sólo los que se establezcan por ley”*. Si bien la incompatibilidad entre abogado y procurador está establecida en norma con rango legal¹⁷, no se observa disposición similar en relación con la incompatibilidad de las profesiones de abogado y de procurador con las de graduado social, agente de negocios o gestor administrativo. Salvo que se haya elevado el rango normativo, las disposiciones reglamentarias no cumplirían la señalada exigencia de rango normativo.

En particular, se recuerda que la Comisión Europea señala a España lo siguiente:

“Actividades multidisciplinares y norma sobre la incompatibilidad de abogado y procurador: la prohibición total sobre el ejercicio simultáneo de las profesiones de Abogado y Procurador, que afecta tanto a personas físicas como jurídicas, excede de lo necesario para garantizar el cumplimiento de las normas deontológicas y para garantizar su independencia e imparcialidad. Sin embargo, se pueden considerar justificadas las restricciones para las tareas ejercidas por procuradores que se asimilen a las que realizan los agentes judiciales. En cuanto a la representación técnica y comunicación de actos de las partes al órgano

procurador es incompatible con: b) El ejercicio de la Abogacía, salvo en los casos de habilitación previstos en este Estatuto. c) El ejercicio de la profesión de Agente de Negocios, Gestor Administrativo, Graduado Social, y cualesquiera otras cuya propia normativa reguladora así lo especifique.” Equivalentemente, el artículo 22.2 del Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por el Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, dispone que: *“Asimismo, el ejercicio de la abogacía será absolutamente incompatible con: b) El ejercicio de la profesión de procurador, graduado social, agente de negocios, gestor administrativo y cualquiera otra cuya propia normativa reguladora así lo especifique.”*

¹⁷ Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, que modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y cuyo apartado Diez añade un nuevo apartado 3 al artículo 23, cuyo último inciso dispone que *“Es incompatible el ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales”*. Curiosamente, este nuevo apartado del art. 23 es el único de toda la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE. Esta restricción fue objeto de observación específica en el [IPN 96/13. ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL \(PROCURADORES\)](#) (páginas 10-11).

jurisdiccional, se considera que el procurador tiene como una de sus funciones la representación de la parte (art. 1 LEC) En otros EEMM esta labor la realizan los abogados y en España también los graduados sociales en asuntos laborales. La parte elige libremente tanto al procurador como al abogado.

No se considera que el que un abogado realice las tareas de un procurador pueda acarrear conflictos de intereses y retrasar la administración de justicia, ya que las normas establecen una responsabilidad, un comportamiento ético y una obligación de secreto profesional similares para ambas profesiones. Tampoco el ejercicio conjunto invalida los distintos requisitos de cualificación profesional para dos profesiones distintas, pues sólo se daría una coexistencia de ambos conjuntos de competencias, previamente adquiridas, en la misma persona, física o jurídica.”

IV.2.3 Fijación de aranceles de los procuradores

La libertad de precios es un elemento esencial de la economía de mercado¹⁸ y fundamental para obtener los beneficios de la competencia: asignación eficiente de recursos, incentivo de la innovación y mejora de servicios. Por el contrario, el establecimiento de precios fijos limita la capacidad de competir, no permite nuevos y más variados servicios, y restringe injustificadamente el ejercicio de la actividad, especialmente de nuevos entrantes, perjudicando al consumidor al verle privado de todas esas ventajas y de acceder a precios más accesibles.

En consecuencia, las autoridades de competencia en España han reclamado, ya desde principios de los años 90 del siglo pasado, un régimen de libertad de precios en el sector y la correspondiente reforma legal y regulatoria que lo garantizase. Las sucesivas modificaciones legales han ido en esa línea: la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales somete expresamente, de una parte, el ejercicio de las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia (oferta de servicios y remuneración) y, de otra, somete expresamente a los Colegios Profesionales a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La actividad de la procura, de acuerdo con la normativa aplicable¹⁹, está sujeta a retribución por arancel, algo inexistente en cualquier otra actividad profesional (salvo notarios y registradores), bajo una configuración de precios fijos o cuasi fijos²⁰. Se permite un descuento máximo de un 12% y, aunque también se reciben percepciones no arancelarias, son de menor relevancia.

¹⁸ Siempre que se den las condiciones adecuadas: existencia de un número suficiente de oferentes y conocimiento de las alternativas de los consumidores.

¹⁹ La LEC (art. 242.4) habilita la existencia del arancel; La LCP no habilita, pero hace referencia a la remuneración por arancel (art. 2.2 LCP), al igual que la Ley de Enjuiciamiento criminal (art. 241 LECRIM); El RD 1373/2003, en desarrollo reglamentario la impone y configura el sistema como de precios fijos o precios cuasi fijos con un descuento máximo del 12%; el RD-Ley 5/2010 estableció una cuantía global máxima de los derechos devengados por un procurador, fijada en 300.000 euros.

²⁰ Cuenta diversas configuraciones: cuantías variables, fijas por tramos o por servicios o mixtas combinando las anteriores. Así los configura el RD 1373/2003. El EGP lo refuerza en el

La reforma se refiere al establecimiento de un nuevo sistema con las siguientes notas: i) aranceles máximos para cada servicio en sustitución del actual de aranceles mínimos obligatorios; ii) posible negociación libre por debajo de esos valores; iii) obligatoriedad de presentar un presupuesto previo. Se afirma la compatibilidad del sistema nuevo con la libre competencia y los derechos reforzados de los consumidores.

Sin embargo, estas referencias no se contienen en el articulado de la norma sino en su parte expositiva y memoria si bien se anuncia el desarrollo y concreción del nuevo sistema en la reforma del actualmente vigente Real Decreto 1373/2003.

La única previsión vinculante del APL en esta materia **es la reducción de la cuantía global máxima por derechos devengados por un procurador** por un mismo asunto, actuación o proceso. Para ello, se modifica [Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal](#) (art. 3 del APL²¹) reduciendo esa cuantía global máxima de 300.000€ a 75.000€.

- Hay que tener en cuenta que: **No es la única previsión de rango legal**²² que debe modificarse para adaptarse a los requerimientos de la Comisión Europea y del Derecho de la UE. Son varias las normas que amparan o contienen referencia a los aranceles: la LEC lo habilita y las referencias de la LCP y LECRIM, entre otras.
- Se contempla expresamente una posible **excepción** de este límite si el juez lo autoriza y justifica bajo parámetros discrecionales como la remuneración “justa”, “adecuada”, de servicios realizados de manera “extraordinaria”, sin referencia a los costes (tiempo, responsabilidad y materia) en los que se incurre.

Aun reconociendo el paso que da la reforma planteada y la normativa que la desarrolle, la autoridad de Competencia en España ha venido defendiendo desde la óptica de competencia un sistema de precios libres. Por ello, se

sentido de que i) *obliga a exhibir las facturas y reflejo contable a las Juntas de Gobierno del Colegio profesional, so pena de infracción muy grave en caso de no hacerse* (34); ii) establecer el derecho a una “*remuneración justa y adecuada*”, prohibiendo expresamente la fijación del pago que resulte incompatible con las normas arancelarias (40.2) y iii) tipificar como infracción muy grave el incumplimiento de “*las disposiciones arancelarias*” vigentes o negarse a la exhibición de facturas (65.I) y la sanción con la expulsión del colegio (art.6).

²¹ Art. 3 del APL: modificación de la DA única del RD-Ley 5/2010. «*Arancel de derechos de los procuradores de los Tribunales. 1. La cuantía global por derechos devengados por un procurador de los Tribunales en un mismo asunto, actuación o proceso no podrá exceder de 75.000 euros. Excepcionalmente, y sometido a justificación y autorización del juez, se podrá superar el límite anteriormente señalado para remunerar justa y adecuadamente los servicios profesionales efectivamente realizados por el procurador de manera extraordinaria.*»

²² “Parte legal de la reforma”, como se recoge en el expositivo V.

recomienda máxima cautela a la hora de sopesar un sistema de aranceles máximos en lugar del de precios libres. El análisis de necesidad y proporcionalidad debe ser especialmente riguroso y exhaustivo. A la hora de sopesar estos principios, en relación con la calidad de los servicios y la asimetría de información, hay que tener en cuenta que:

- La evidencia empírica demuestra que el aumento de la competencia no reduce la calidad de los servicios, sino que, por el contrario, conlleva mejoras de calidad, innovación y eficiencia en su prestación.
- Existen mecanismos para mejorar la información del consumidor, como el presupuesto previo que contempla la norma, reforzar el control ex post o la publicidad; el sistema de precios fijos tampoco indica al consumidor la calidad y el coste de la prestación del servicio. En otras profesiones con incidencia causal clara con RIIG, como por ejemplo la arquitectura y la seguridad de las personas, los mecanismos de acceso a la profesión bastan, siendo los precios plenamente libres.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sector de los servicios profesionales en España sigue adoleciendo de numerosas restricciones, tanto de acceso como de ejercicio, y ello pese a casi una década de vigencia efectiva de la Directiva de Servicios y su transposición en España.

El nivel de restricciones regulatorias del sector es superior a la media de los países europeos, según la OCDE. A tenor de los datos, la **oferta de servicios jurídicos** está fuertemente atomizada y fragmentada siendo los principales obstáculos a la competencia del sector las restricciones regulatorias. Estas explican las deficiencias de los indicadores de eficiencia y productividad.

Las restricciones de acceso y de ejercicio no justificadas por una RIIG tienden a reducir la variedad de la oferta, la capacidad de elección del consumidor o usuario, la calidad y la innovación y originan precios ineficientes en los servicios prestados, por lo que resultan, por lo general, contrarias a los intereses de los consumidores y de los usuarios de los servicios.

En este contexto, este APL, si bien conlleva una flexibilización de las condiciones de acceso y ejercicio, no elimina otras restricciones existentes en este sector:

- **Reservas de actividad y acceso único a las profesiones:** Las novedades del APL son: (i) el establecimiento de un título profesional único para ambas profesiones y (ii) “unificar” las exigencias formativas, prácticas externas y prueba de capacitación de ambos profesionales. Sin embargo, se descarta establecer una única profesión o habilitar para el

ejercicio de ambas (por la obligación de colegiación para el ejercicio de cada una de ellas y por la incompatibilidad expresa).

- **Incompatibilidad de ejercicio conjunto:** el APL no modifica el régimen general de incompatibilidad de ejercicio profesional entre abogados y procuradores, pese a que articula la posibilidad de que coexistan ambos en una misma sociedad profesional, con restricciones asociadas (incompatibilidad con otras profesiones). Se recomienda valorar la posibilidad de extender la alternativa del ejercicio conjunto a las personas físicas.
- **Aranceles:** la reforma supone la fijación de la cuantía máxima global pero no elimina el sistema vigente de aranceles. Se recomienda valorar establecer un régimen de libertad de precios en la actividad de los procuradores y la supresión de referencias legales al arancel.

