



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE  
LEY DE REFORMA DE LAS CONDICIONES DE ACCESO Y EJERCICIO DE LAS  
PROFESIONES DE ABOGADO Y PROCURADOR DE LOS TRIBUNALES**

V.10 – 2018/04/24

## FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio proponente</b>	Ministerio de Justicia	<b>Fecha</b>	24-04-2018
<b>Título de la Norma</b>	Ley de reforma de las condiciones de acceso y ejercicio de las profesiones de abogado y procurador de los tribunales		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	<p>1. Acceso a las profesiones de abogado y procurador (Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales).</p> <p>2. Compatibilidad de las sociedades profesionales mixtas (Ley 2/2007, de 15 de marzo de sociedades profesionales).</p> <p>3. Límite del arancel del Procurador (Real Decreto Ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal).</p>		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	<p>1. Habilitar un título único para el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador.</p> <p>2. Habilitar las sociedades profesionales multidisciplinares a fin de que puedan ofertar un servicio integral, de defensa y representación en juicio.</p> <p>3. Modificar el marco arancelario de los procuradores fijando importes máximos.</p>		
<b>Fines</b>	La finalidad de la reforma es atender a los requerimientos de la Comisión Europea en el procedimiento de infracción 2015/4062 para la adecuación de la normativa nacional, en materia de acceso y ejercicio de las profesiones de abogado y procurador, a lo dispuesto en los 15, 16 y 25 de la Directiva 2006/123/C del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a servicios en el mercado interior, y los artículos 56 y 49 del TFUE.		
<b>Principales alternativas consideradas</b>	Dada la concreción de los requerimientos de la comisión no se ha considerado ninguna alternativa.		
<b>CONTENIDO Y ANALISIS JURIDICO</b>			
<b>Tipo de norma</b>	Ley ordinaria.		
<b>Estructura de la norma</b>	<p>La norma se integra de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exposición de Motivos</li> <li>• Tres artículos por los que se modifican respectivamente la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, y el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal.</li> <li>• Una disposición transitoria</li> <li>• Tres disposiciones finales</li> </ul>		
<b>Informes recabados</b>	<p>Se remitirá para informe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.</li> <li>• Del Ministerio de Hacienda y Función Pública.</li> <li>• Del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.</li> <li>• Del Consejo General del Poder Judicial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 561.9ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.</li> </ul>		

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De los Consejos Generales de la Abogacía y de los Procuradores y del Consejo Nacional de Estudiantes de Derecho.</li> <li>• De la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia</li> <li>• De la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia</li> </ul> <p>Se remitirá para dictamen del Consejo de Estado.</p>
<b>Trámite de audiencia</b>	Se mantendrán a lo largo de la tramitación múltiples contactos con instituciones, colectivos y asociaciones, realizándose cuantas consultas sean necesarias con los distintos sectores afectados.
<b>Principios de buena regulación</b>	En cuanto a su contenido y tramitación este anteproyecto observa los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, exigidos como principios de buena regulación por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El cumplimiento de tales principios viene predeterminado por la finalidad de la norma, derivada de los requerimientos de la Comisión Europea en materia de acceso a determinadas profesiones, constitución de sociedades profesionales mixtas y limitación arancelaria, limitándose estrictamente a regularizar la situación de acuerdo con la normativa comunitaria reparando las objeciones al derecho de la unión provenientes de la Comisión.
<b>Procedimiento de urgencia</b>	Se sigue el procedimiento de urgencia por cuanto la reforma se contextualiza en el seno del procedimiento de infracción 2015/4062, en el que ya en informe de 21 de septiembre de 2015, se señalaba que el Reino de España consideraba que los artículos 15, 16 y 25 de la Directiva 2006/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a servicios en el mercado interior y los artículos 56 y 49 del TFUE se cumplieran, si bien, con el ánimo de seguir avanzando en la consecución del mercado interior y compartiendo la preocupación de la Comisión, se esbozaban posibles cambios legislativos futuros, entre otros extremos, en materia de reforma del arancel, eliminación de la incompatibilidad de sociedades profesionales mixtas y acceso único a la profesión. La urgencia deriva asimismo por la imposibilidad de poner en marcha estas reformas con anterioridad.
<b>Vigencia de la norma</b>	Se prevé la vigencia indefinida de la norma cuya modificación sólo vendría determinada por un eventual cambio de la normativa comunitaria.
<b>Habilitación reglamentaria</b>	Al margen de la habilitación para el desarrollo reglamentario de la ley en favor del Gobierno, conforme a lo previsto en el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se considera necesaria también la habilitación específica en favor de los titulares del Ministerio de Justicia y de Educación, Cultura y Deporte, en razón del detalle de parte de la regulación que se deriva de lo dispuesto en la Ley. Ámbitos tales como el contenido de los cursos de formación, la expedición de títulos (art. 1 dos del APL), los procedimientos de acreditación de los cursos (art.1 tres del APL), o la forma y fecha de las convocatorias contienen aspectos normativos puramente técnicos, cuya elevación al Consejo de Ministros no está justificada, manteniéndose la conveniencia de su previsión por Orden Ministerial.
<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>	
<b>Adecuación al orden de competencias</b>	Las modificaciones de textos legales contenidas en la presente Ley se amparan en los respectivos títulos competenciales establecidos en las normas objeto de modificación.

Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general	Impacto positivo
	En relación con la competencia.	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.
		<input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de cargas administrativas	<input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia
<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____		
Desde el punto de vista de los presupuestos	<input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____	
	<input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.	
Impacto de género	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/>
		Nulo <input checked="" type="checkbox"/>
		Positivo <input type="checkbox"/>
Impacto sobre la infancia	La norma tiene un impacto sobre la infancia	Negativo <input type="checkbox"/>
		Nulo <input checked="" type="checkbox"/>
		Positivo <input type="checkbox"/>
Impacto sobre la familia	La norma tiene un impacto sobre la familia	Negativo <input type="checkbox"/>
		Nulo <input checked="" type="checkbox"/>
		Positivo <input type="checkbox"/>
Otros impactos considerados	No hay	
Otras consideraciones	No hay	

## INDICE

### **I. Oportunidad de la propuesta.**

1. Fines y objetivos de la propuesta.
2. Adecuación a los principios de buena regulación.
3. Análisis de alternativas.
4. Plan normativo.

### **II. Contenido, Análisis Jurídico y Descripción de la Tramitación**

1. Contenido del Anteproyecto
2. Análisis jurídico
3. Descripción de la Tramitación

### **III. Análisis de impactos**

1. Consideraciones generales.
2. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.
3. Impacto económico y presupuestario.
4. Impacto de género.
5. Otros impactos.

## **I.- Oportunidad de la propuesta.**

### **1. Fines y objetivos de la propuesta.**

#### **a. Situación previa**

El 18 de junio de 2015, la Comisión Europea envió a España una Carta de emplazamiento en el marco procedimiento de infracción 2015/4062, relativo a la posibilidad de que la normativa española sobre el sistema de aranceles mínimos obligatorios aplicables a los procuradores y el derecho a ejercer su actividad de forma exclusiva, con exclusión de un ejercicio conjunto o en asociación, para la representación técnica y la comunicación de actos de la parte al órgano jurisdiccional correspondiente, infrinja el Derecho de la Unión Europea, en particular los arts. 15, 16 y 25 de la Directiva 2006/123/C del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a servicios en el mercado interior, y los arts. 56 y 49 del TFUE.

En particular, la Comisión Europea reprocha a España lo siguiente:

**A) Aranceles obligatorios:** la Comisión considera que el sistema vigente no es adecuado para garantizar la realización de los objetivos perseguidos, ya que no hay relación causal entre los aranceles mínimos y la calidad de los servicios prestados, la cual ha de garantizarse mediante medidas de otra naturaleza como son las que regulan el acceso a la profesión y la responsabilidad patrimonial de los Procuradores. Por otra parte se puede informar a los consumidores mejor con publicidad de información sobre precios habituales o históricos, y el órgano jurisdiccional podría utilizar la misma metodología utilizada para calcular los honorarios de los abogados. También podría lograrse mayor protección de los consumidores si los procuradores pudieran ofrecer unos servicios más económicos y ajustar sus precios a las necesidades del consumidor. Los precios mínimos fijos tienen efecto negativo sobre la competencia y priva a los consumidores de los beneficios que de ella se derivan. En virtud de todo ellos es por lo que la Comisión ve relación de causalidad entre la buena administración de justicia y los aranceles mínimos.

Sobre las disposiciones sobre servicios transfronterizos temporales, no se justifica tampoco la imposición de aranceles mínimos.

**B) 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 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.

**C) Actividades reservadas a los procuradores:** la Comisión considera que en el contexto específico del sistema judicial español y la regulación de las profesiones en cuestión, 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 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.

#### ***b. Posición de España en el procedimiento de infracción.***

Durante la tramitación del EU Pilot, e incluso con carácter previo a la contestación formal a la Comisión España mantuvo un diálogo constante con los servicios competentes de la Comisión Europea para poder solucionar los problemas encontrados desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea, y en particular desde la perspectiva de la Directiva de Servicios de una forma proporcionada para la organización de la Administración de Justicia para España.

En este sentido se puso en valor el proceso de reformas emprendido en relación con la profesión de procurador. La Directiva de Servicios se transpuso en España fundamentalmente a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (que contiene la regulación horizontal, y se conoce como “Ley Paraguas”), 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 (que contiene la regulación sectorial, y se conoce como “Ley Ómnibus”).

El 31 de octubre de 2006 se adoptó la Ley 34/2006 sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales por la cual se regula el régimen de acceso a la profesión de abogado y procurador en España “en línea con el Derecho comparado que muestra que la actuación ante los tribunales y demás actividades de asistencia jurídica requieren la acreditación previa de una capacitación profesional que va más allá de la obtención de una titulación profesional” y “lo que justifica “la regulación de dos títulos profesionales complementarios al título universitario en Derecho: el título profesional de Abogado, exigible para prestar asistencia jurídica utilizando la denominación de Abogado; y el título profesional de procurador, exigible para actuar ante los tribunales en calidad de tal” (exposición de motivos).

Es preciso señalar que incluso con anterioridad a la nueva Ley de Acceso y a la convocatoria de exámenes, el CGPE tramitó peticiones de ciudadanos de otros Estados miembros que se quejaron en su día de la lentitud y/o falta de convocatoria de pruebas. De hecho, a fecha de hoy, el CGPE puede confirmar que el número de procuradores con estudios de Derecho realizados en otro país de la UE, y que han pasado con éxito las pruebas convocadas por el Ministerio de Justicia, supera la veintena.

Tras esta ley, se aprobó el Real Decreto 775/2011 por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla dicha Ley y establece los requisitos de acceso generales como titulación previa, superar cursos de formación, el desarrollo de un periodo de prácticas y superar una evaluación final; y de titulación o competencias jurídicas. Para que un nacional de un Estado miembro pretenda su ejercicio es necesario previamente que se reconozca su cualificación profesional a través del sistema general de reconocimiento, tal y como se recogió en los artículos 21 y 22 del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre – ahora sustituido por el Real Decreto 581/2017 de 9 de junio -, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36 del Parlamento Europeo, – modificada por la Directiva 2013/55/UE -, y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE del Consejo de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado, que transpone la Directiva 2005/36 (BOE 20 noviembre 2008, num.280, pág 46185).



A resultas de la aprobación de la Ley 17/2009 de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y ejercicio, como la propia Carta de Emplazamiento reconoce, se eliminaron “las incompatibilidades existentes entre los procuradores y las profesiones de agente administrativo o agente comercial y de graduado social.”

Tras la adopción del Real Decreto-Ley 5/2010, de 31 de marzo, se fijó un tope máximo de retribución profesional para los procuradores por asunto, actuación o proceso para evitar situaciones disfuncionales.

### ***c. Objetivos de la propuesta.***

Conclusiones resultantes del Procedimiento de Infracción. A la vista de los requerimientos de la Comisión y ponderando las reformas ya emprendidas dentro de la legislación nacional, el Reino de España concluyó proponiendo una serie de reformas, adaptadas a la legislación nacional y sus peculiaridades que vendrían a cumplirlos parámetros establecidos en los artículos 15, 16 y 25 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a servicios en el mercado interior, y los artículos 56 y 49 del TFUE, y **cuyos objetivos se concretaban de la siguiente forma:**

- **La reforma del arancel:** se establecerá un sistema de arancel de máximos que permitirá seguir protegiendo al justiciable al regularse unos precios máximos, que evitarían, no sólo que el justiciable conozca ex ante el valor máximo de cada servicio prestado por el procurador, evitando así cualquier abuso, sino que por debajo de esos máximos, se fomentará la competencia con base en el precio de los servicios de los procuradores. En línea con los requerimientos de la Comisión, y como desarrollo reglamentario de esta ley, se habilitará la posibilidad de negociar libremente por debajo de ese valor máximo y la obligatoriedad de elaboración de un presupuesto previo, lo que, sin duda redundará en un mayor beneficio para el consumidor y fomentará ostensiblemente la competencia.
- **La eliminación de la incompatibilidad de sociedades profesionales mixtas:** dicha eliminación tendrá como consecuencia inmediata efectos similares a la eliminación de la incompatibilidad entre abogado y procurador, dinamizando la prestación profesional de servicios jurídicos en España al poder contar cada despacho de abogados y las firmas de consultoría con su propio procurador, pero al mismo tiempo y lo que es más importante, salvaguardando la correcta y eficaz administración de la justicia en España al evitar posibles conflictos de interés y garantizar la independencia e imparcialidad del procurador en sus funciones de colaborador de la justicia.
- **El acceso único a la profesión.** En definitiva, con dichas reformas se permite conciliar la libre prestación de servicios sin menoscabar la eficaz administración de la justicia en España y la protección de su justiciable. Las reformas proyectadas consiguen garantizar el efecto útil de la Directiva, sin exigir un cambio radical en el entendimiento de la profesión del procurador que pusiera en peligro el funcionamiento de los juzgados y tribunales, y eventualmente de la tutela judicial efectiva del ciudadano.

### ***d. Finalidad del Anteproyecto.***

Las medidas anteriormente enumeradas constituyen un conjunto equilibrado de reformas que permiten conciliar la libre prestación de servicios sin menoscabar la eficacia de la administración de justicia en España, en términos compatibles con las Directivas comunitarias cuya adecuación constituye el fin último de la norma que se propone y cuyas consecuencias serán la habilitación del acceso único a la profesión de abogado y procurador, la apertura a la posibilidad de formar sociedades profesionales multidisciplinares en las que sean socios abogados y procuradores, con salvaguarda de la imparcialidad e independencia en el ejercicio de la profesión, y la modificación de un régimen arancelario en mayor medida compatible con la libre competencia y el derecho de los consumidores.



La norma va dirigida y afecta principalmente al colectivo de profesionales del derecho dedicados a la abogacía y a la procura. Sin embargo no son estos los únicos destinatarios de las medida ya que todo ciudadano que requiera de los servicios de la Administración de Justicia se verá ineludiblemente beneficiado por esta norma.

## **2. Adecuación a los principios de buena regulación.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley quedará suficientemente justificada la adecuación de la iniciativa legislativa a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Según los antecedentes expuesto en el apartado anterior la finalidad de la norma es la adecuación de la normativa española al derecho comunitario y, en concreto, a lo establecido en los artículos 15, 16 y 25 de la Directiva 2006/123/C del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a servicios en el mercado interior, y los artículos 56 y 49 del TFUE.

La reforma es necesaria, pues los requerimientos de tal acomodación al derecho, concretados ya con la Comisión Europea en el contexto del procedimiento de infracción 2015/4062, responden a razones de interés general más allá del esencial cumplimiento de la normativa europea. Así, las reformas que se proponen simplifican la forma de acceso a la profesión de abogado y procurador, manteniendo su independencia funcional, pero estableciendo un único canal de acceso. La habilitación de las sociedades mixtas, a fin de que en su seno puedan coexistir abogados y procuradores, supone ofrecer a la ciudadanía unos servicios integrales y multidisciplinarios, susceptibles de coordinarse con mayor eficiencia para el cliente. Por último la modificación del sistema arancelario, mediante la fijación de límites máximos mejorará la competitividad en la prestación del servicio.

Desde el punto de vista de la eficacia normativa, estas reformas se acometan mediante el ejercicio de la iniciativa legislativa en la medida en que se trata de abordar modificaciones legales en tres disposiciones del referido rango, sin perjuicio de la habilitación reglamentaria que se justificará en su momento. Las normas que se afectan son la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, y el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal.

Concretados con la Comisión Europea los extremos que han de ser objeto de modificación, la propuesta se limita estrictamente a los objetivos marcados, según se expuso en el apartado anterior, sin que exista otra alternativa normativa que permita el cumplimiento de los mismos y la consecución de la finalidad de la norma.

Es claro de otra parte que, en este caso, la ausencia de reforma normativa no constituye una alternativa viable y desde ese punto de vista y por ese mismo motivo, se considera que la reforma se ajusta al principio de proporcionalidad e, igualmente, a los requerimientos derivados del principio de seguridad jurídica en tanto se trata de la acomodación a la normativa comunitaria, dentro de marco supranacional común previsiblemente duradero.

La reforma no ha de suponer el incremento de cargas administrativas innecesarias o accesorias e incluso puede permitir la racionalización y simplificación de los trámites necesarios para la obtención de las correspondientes titulaciones que permitan el ejercicio profesional como abogado y procurador.

La tramitación de este anteproyecto de ley habrá de cumplir los principios de transparencia en los términos establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

### **3. Análisis de alternativas.**

Dado el sentido de la reforma, así como los objetivos marcados y la legislación preexistente no existe alternativa normativa. No puede considerarse como tal el mantenimiento de la situación preexistente habida cuenta del inicio por la Comisión Europea de un procedimiento de infracción que inequívoca o muy probablemente hubiera abocado bien a soportar las consecuencias sancionadoras derivadas del mismo o a un litigio ante el Tribunal de Justicia.

Por otro lado es preciso señalar que la solución alcanzada en el curso de este procedimiento y someramente indicada en el apartado antecedentes de esta memoria, supone un punto intermedio entre la regulación nacional vigente y las pretensiones del derecho de la unión, que de forma equilibrada mantiene las ventajas de nuestro sistema y aporta valor añadido, singularmente en orden a ampliar la forma en que se presta el servicio de defensa y representación jurídica a los ciudadanos.

### **4. Plan normativo.**

La reforma que se pretende fue incorporada al Plan Anual Normativo 2018, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2017.

## **II. CONTENIDO Y ANALISIS JURIDICO.**

### **1. Contenido.**

La norma se integra de una Exposición de Motivos, tres artículos por los que se modifican respectivamente la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, y el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

El artículo 1 que modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, redefine el objeto y finalidad de la norma que pasará a regular de forma conjunta las condiciones de acceso y ejercicio de ambas profesiones. Coherentemente con ello se abordarán las adaptaciones precisas en orden a su acreditación profesional, formación básica, universitaria así como las escuelas de práctica jurídica, prácticas externas y evaluación. Este precepto modifica asimismo la Disposición adicional tercera de la ley, a fin de adaptar las reformas al ejercicio profesional de los funcionarios públicos.

El artículo 2 modifica la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales con el único objeto de posibilitar las sociedades multidisciplinarias formadas por abogados y procuradores.

El artículo 3 impone un límite máximo por el mismo asunto al arancel de los procuradores de los Tribunales modificando para ello la Disposición Adicional Unida del Real Decreto Ley 5/2010, de 31 de marzo por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal.

La Disposición Transitoria mantiene la situación adquirida respecto de quien al momento de entrada en vigor de la ley estuvieran en posición de los títulos de abogados y procuradores y prevé asimismo el régimen correspondiente a quien hayan superado o estén realizando, en ese momento, los cursos de formación especializada para el acceso a dichas profesiones.

Las Disposiciones Finales señalan, respectivamente, la habilitación reglamentaria correspondiente y la entrada en vigor.

## **2. Análisis jurídico.**

Como se ha comentado, la ley propuesta nace con el objetivo de adaptar el ordenamiento jurídico nacional en materia de acceso y ejercicio de las profesiones de abogado y procurador al marco europeo definido por los arts. 15, 16 y 25 de la Directiva 2006/123/C del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a servicios en el mercado interior, y los arts. 56 y 49 del TFUE.

La adaptación va referida a materias contenidas en tres textos legales y concretamente conlleva modificaciones puntuales en la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, de mayor calado en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, y de carácter económico en el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal.

En tanto las reformas que se abordan están ya reguladas por normas de rango legal su modificación requiere de la iniciativa legislativa con la que se aborda.

Por otro lado las modificaciones que se proponen vienen precedidas de la necesaria confrontación con las autoridades de la Comisión Europea, plasmadas en el procedimiento 2015/4062, asegurando la suficiencia de la reforma que se propone respecto de los parámetros del mercado interior común.

Conjugando la mayor complejidad del sistema unificado de acceso a las profesiones de abogado y procurador con la necesaria agilidad del sistema, se introducen modificaciones en la convocatoria de la comisión de evaluación, que se reserva conjuntamente a las Secretarías de Estado de Justicia y General de Universidades, residenciando la participación de los demás actores implicados en el seno de dichas comisiones, según las propuestas que puedan recibirse que se amplían a las que emitan las Comunidades Autónomas, y que se desarrollaran en los términos en los que las disposiciones reglamentarias regulen su composición y funcionamiento.

## **3. Descripción de la tramitación.**

### **a. Justificación de la urgencia de la tramitación.**

Dada cuenta de la especial trascendencia e importancia del objeto de la regulación y los motivos que fundamentan la misma, se considera que debe seguirse el procedimiento de urgencia toda vez que la reforma se contextualiza en el seno del procedimiento de infracción 2015/4062, en el que ya en informe de 21 de septiembre de 2015, se señalaba que el Reino de España consideraba que los artículos 15, 16 y 25 de la Directiva 2006/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a servicios en el mercado interior y los artículos 56 y 49 del TFUE se cumplieran, si bien, con el ánimo de seguir avanzando en la consecución del mercado interior y compartiendo la preocupación de la Comisión, se esbozaban posibles cambios legislativos futuros, entre otros extremos, en materia de reforma del arancel, eliminación de la incompatibilidad de sociedades profesionales mixtas y acceso único a la profesión.

No obstante el largo período de interinidad hasta la formación del gobierno impidió la materialización de aquellas reformas tal y como se expuso a la Comisión Europea, en comunicación de 11 de abril de 2016, contestando a la carta de 17/3/2016, por la que el Director General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes de la Comisión Europea solicita que se facilite por las autoridades españolas “un calendario de las reformas que se propusieron desde el Ministerio de Justicia en septiembre de 2015, junto con explicaciones adicionales sobre las modalidades y el alcance de las mismas, incluido el proyecto de texto legislativo de cada una de ellas.”

## **b. Actuaciones correspondientes a la tramitación.**

El texto del Anteproyecto se someterá a informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, conforme art. 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

No se considera necesario someter el texto a informe de la Oficina Presupuestaria por cuanto del proyecto normativo se deduce que la norma no conllevará impacto presupuestario alguno. Asimismo, no se considera necesario recabar el informe del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales al no suponer impacto en la distribución competencial, de acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

De acuerdo con el art. 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, resultaría asimismo necesario someter el texto a informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, en los términos previstos por el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, si bien no se considera necesario llevar a cabo este trámite por cuanto la tramitación del presente Anteproyecto se ha producido de forma previa a su entrada en funcionamiento efectuada mediante Orden PRA/244/2018, de 12 de marzo.

Asimismo, en atención al art 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no se considera necesario someter el texto a consulta pública teniendo en cuenta la circunstancias que concurren en esta iniciativa legislativa cuyo impulso deriva de la necesidad de dar cumplimiento a compromisos adquiridos con la Comisión Europea, y dada cuenta que los destinatarios directos de la norma van a ser oídos en trámite de audiencia, asimismo, y muy especialmente, por las razones de urgencia que concurren en esta tramitación justificadas en esta Memoria.

El texto se ha sometido al Consejo de Ministros en fecha 19 de enero de 2018, a fin de que este decida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sobre la realización de cualesquiera otros trámites que considere oportunos. Igualmente, el texto se publicará en el Portal de la Transparencia, en virtud de lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (ex. artículo 7). Asimismo, en fecha 19 de enero de 2018 el Consejo de Ministros acordó autorizar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del anteproyecto, al amparo de lo previsto en el artículo 27.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

A lo largo de la tramitación, y de acuerdo con el art. 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se recaban los siguientes informes:

- Aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en lo relativo al régimen de funcionarios públicos que pueda verse afectado por la norma. A fin de obtener este trámite, se han efectuado determinadas modificaciones de carácter técnico en el texto del APL y de esta MAIN y, en particular:
  - Modificación del apartado 2 de la disposición adicional tercera de la vigente Ley 34/2006 (apartado ocho del artículo primero del APL) a fin de adecuar la previsión sobre los funcionarios exceptuados de obtener el título profesional que habilita para el desempeño de las profesiones de abogado y de procurador de los tribunales.
  - Introducción de un nuevo apartado 3 en la disposición transitoria única del APL a fin de salvaguardar la vigencia de la disposición transitoria única de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, que permanece íntegramente en vigor.
  - Corrección técnica del título del artículo 3 del APL.
  - Corrección técnica de esta MAIN.

Tras la introducción de las modificaciones señaladas, se procederá a remitir nuevamente el texto del APL al Ministerio de Hacienda y Función Pública a efectos de recabar la aprobación previa correspondiente.

- Informe del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, al resultar afectado su ámbito competencial en relación con la formación necesaria para el acceso al ejercicio de las profesiones de abogado y procurador. Como resultado de este informe, se han recabado y aceptado determinadas modificaciones de carácter técnico en el texto y, en particular:
  - Precisiones técnicas en la exposición de motivos.
  - Modificaciones en la redacción del art. 2.1 de la vigente Ley 34/2006 (apartado dos del artículo primero del APL).
  - Adición de la modificación del título del Capítulo II de la vigente Ley 34/2006 (nuevo apartado tres del artículo primero del APL).
  - Modificaciones y mejoras técnicas en el art. 4.1 de la vigente Ley 34/2006 (antiguo apartado tres del artículo primero del APL).
  - Mejora técnica en la disposición adicional segunda de la vigente Ley 34/2006 (antiguo apartado siete del artículo primero del APL).
  - Precisión técnica en la disposición transitoria única del APL.
- Informe del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, en lo relativo a los aspectos de la norma que afecte a su ámbito competencial. Como resultado de este informe, se han recabado y aceptado determinadas correcciones técnicas en el texto de esta Memoria.
- Informe de la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia. De dicho informe se efectúan una serie de consideraciones que deberán ser tenidas en cuenta y evaluadas al tiempo de revisar 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.

De acuerdo con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. En base a ello, se abrirá un plazo de audiencia de 7 días hábiles puedan presentar aquellas alegaciones y sugerencias sobre el mismo que considere oportunas a:

- Consejo General de la Abogacía Española (CGAE).
- Consejo General de los Procuradores de España (CGPE).
- Consejo Nacional de Estudiantes de Derecho (CONEDE).

En virtud de lo dispuesto en el artículo 561.1.9ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se recabará igualmente informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

Resulta asimismo preceptivo someter el texto a dictamen del Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, por cuanto se trata de un Anteproyecto de Ley que se dicta en ejecución, cumplimiento o desarrollo del derecho comunitario europeo. La petición del Dictamen compete al Consejo de Ministros.

Dada cuenta del contenido del anteproyecto y su relación con un expediente de infracción comunitaria, se notificará asimismo a la Comisión europea a los efectos de su constancia en el procedimiento de la Comisión 2015/4062.

### **III. ANALISIS DE IMPACTOS.**

#### **1. Consideraciones generales.**

La ley propuesta genera impactos fundamentalmente positivos. Así desde un punto de vista económico se inicia un proceso de apertura y flexibilidad en la constitución de sociedades profesionales que habrá de reportar como beneficio facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia. Sin perjuicio de la independencia decisoria de las profesiones de abogado y procurador, no cabe descartar la generación de sinergias positivas derivadas de una mejor coordinación de ambas funciones en defensa de los derechos del usuario de la justicia.

En el propio ámbito profesional, más reducido por tanto, el establecimiento de un único sistema de acceso de las dos profesiones jurídicas conllevará por un lado la simplificación administrativa en el reconocimiento de los títulos necesarios y, por otro, el previsible enriquecimiento de la experiencia compartida entre la defensa y la representación en juicio.

#### **2. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.**

Las disposiciones contenidas en esta ley, son dictadas al amparo del artículo 149.1. 1.<sup>a</sup>, 5.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup> y 30.<sup>a</sup> de la Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado en las materias que a continuación se relacionan:

- a. Las modificaciones introducidas en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, así como la disposición transitoria única, se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de:
  - Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.<sup>a</sup>).
  - Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.6.<sup>a</sup>).
  - Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (art. 149.1.30.<sup>a</sup>).
- b. Las modificaciones introducidas en la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.6.<sup>a</sup>).
- c. Las modificaciones introducidas en el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5.<sup>a</sup>).

Asimismo, las disposiciones contenidas en esta ley serán de aplicación en todo el territorio nacional.



### **3. Impacto económico y presupuestario.**

Desde la perspectiva estrictamente económica es obvio que la transformación del sistema de aranceles mínimos en otro de aranceles máximos, facilitará la libre competencia y con ello la mejora de las condiciones económicas que puedan ofrecerse a los usuarios y consumidores. En este sentido es esperable un impacto positivo en el ámbito de la competencia.

Tal y como se ha indicado el establecimiento de un único sistema de acceso, validación y reconocimiento de los títulos necesarios para el ejercicio profesional dará la oportunidad a la reducción de trámites que, ahora, se realizan por separado.

En cualquier caso no se calculan costes de carácter presupuestario ni incremento del gasto público.

### **4. Impacto de género.**

Analizada la propuesta desde la perspectiva de género, se concluye que carece de cualquier incidencia en este sentido, por lo que sería nulo.

### **5. Impacto sobre la infancia y la adolescencia.**

Analizada la propuesta desde la perspectiva de la infancia y protección del menor y la adolescencia, se concluye que carece de cualquier incidencia en este sentido, por lo que sería nulo.

### **6. Impacto sobre la familia.**

Analizada la propuesta desde la perspectiva de la protección de la familia, se concluye que carece de cualquier incidencia en este sentido, por lo que sería nulo.

### **7. Otros impactos.**

No se han identificado más impactos.