

**REGULACIÓN LEGAL
DE LA PROFESIÓN DE ABOGADO
EN ESPAÑA**

Nazario DE OLEAGA PÁRAMO

Presidente de la Comisión Formación-STAGE de la FBE
Presidente del Colegio de Abogados de Bilbao

I.- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El art. 24 de la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, consagra el derecho de los ciudadanos a la defensa y a la asistencia letrada. Es una función atribuida en exclusiva a la abogacía, y desarrollada en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo 24. [Derecho a la tutela judicial efectiva]

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.

Se inspira en una serie de principios que se desarrollan y refuerzan en el Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española.

II.- ESTATUTO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA

La abogacía ha venido siendo regulada tradicionalmente mediante normas aprobadas por el Gobierno o el Parlamento, y de hecho el Estatuto vigente derogó el anterior aprobado mediante Real Decreto 2090/1982, de 24 de julio.

Adicionalmente, los Colegios de Abogados, en cuanto norma fundamental propia, se rigen también por sus propios Estatutos, si bien deben acondicionarse a lo dispuesto en normas de rango superior, como la Constitución, los Estatutos de Autonomía de los distintos territorios, las leyes dictadas en materia de colegios profesionales y, por supuesto, el Estatuto General.

Cada cierto tiempo, se suscriben por distintas fuerzas políticas, o instituciones, Pactos de Estado para la Reforma de la Justicia, a fin de abordar una íntegra modernización del sistema judicial, tratando de impulsar un modelo de justicia global y estable que garantice con rapidez, eficacia y calidad los derechos de los ciudadanos.

En este punto, en este proceso, los abogados deben jugar un papel esencial, hasta el punto de que, por ejemplo, el apartado vigésimo del Pacto de Estado de 31 de mayo de 2001, preveía de manera explícita la aprobación de un nuevo Estatuto de la Abogacía que constituyese un marco normativo idóneo para el ejercicio de la profesión.

En la exposición de motivos del Estatuto General se deja constancia expresa de que *“para alcanzar una justicia más ágil y eficaz resulta fundamental modernizar la regulación de la profesión de abogado como colaborador necesario de la función jurisdiccional”*.

Se reconoce por el Gobierno, y el Parlamento, que el papel que desempeña el abogado en el ejercicio de su profesión y en defensa de su cliente contribuye activamente a mejorar e incrementar la calidad de la justicia.

El Estatuto vigente de 2001 define la función y características de la abogacía, en su primer artículo, como una profesión libre e independiente que “presta un servicio a la Sociedad en interés público”.

Artículo 1. [Ejercicio de la abogacía. Organismos rectores]

1. *La abogacía es una profesión libre e independiente que presta un servicio a la sociedad en interés público y que se ejerce en régimen de libre y leal competencia, por medio del consejo y la defensa de derechos e intereses públicos o privados, mediante la aplicación de la ciencia y la técnica jurídicas, en orden a la concordia, a la efectividad de los derechos y libertades fundamentales y a la Justicia.*

2. *En el ejercicio profesional, el abogado queda sometido a la normativa legal y estatutaria, al fiel cumplimiento de las normas y usos de la deontología profesional de la abogacía y al consiguiente régimen disciplinario colegial.*

3. *Los organismos rectores de la Abogacía española, en sus ámbitos respectivos, son: el Consejo General de la Abogacía Española, los Consejos de Colegios de Abogados y los Colegios de Abogados. Todos los organismos colegiales se someterán en su actuación y funcionamiento a los principios democráticos y al régimen de control presupuestario anual, con las competencias atribuidas en las disposiciones legales y estatutarias.*

Los principios a los que me refería anteriormente, inspiradores de la regulación de la profesión, quedan reforzados.

Así, se refuerza el principio de buena fe que preside en todo caso las relaciones entre el cliente y el abogado, garantizando la adecuada defensa de los intereses de los justiciables ante los Tribunales.

Del mismo modo, se garantizan los principios de libertad e independencia de los profesionales de la abogacía, puestos siempre al servicio de los defendidos, a fin de permitir la defensa idónea de los derechos y libertades de los ciudadanos.

El Estatuto de 2001 refuerza sustancialmente los deberes deontológicos y éticos de los abogados, avalando de manera significativa la plena vigencia de los principios antes mencionados, con exigencia del cumplimiento de la función de defensa “con el máximo celo y diligencia y guardando el secreto profesional”. Este es un claro ejemplo de rigor en la defensa de los derechos de los ciudadanos.

El Estatuto General regula por primera vez, si bien que de forma manifiestamente insuficiente, las asociaciones de abogados con otros profesionales, de tal modo que puedan ofrecer unos servicios especializados de manera coordinada en beneficio del cliente.

Esta insuficiencia regulatoria conlleva que sea el Gobierno, y el Parlamento, los que cubran la laguna, aprobando una ley, al margen de las instituciones de la abogacía, que regule la materia.

Se enuncia la regulación, insisto que insuficiente, de esta participación del abogado como miembro de la sociedad multiprofesional con un adecuado régimen de garantías que preserva, en todo caso, la ética profesional.

En el Estatuto General vigente se dio carta de naturaleza a la reforma de 1996, incorporando el principio de colegiación única, de manera que encontrándose colegiado el abogado en uno cualquiera de los 83 Colegios españoles, pudiera actuar libremente en todo el ámbito del Estado,

sin necesidad de trámites añadidos. Con ello se trataba de potenciar la libre elección del abogado en favor del cliente.

En el Estatuto General se fijaban también unos honorarios orientativos, situación que ha sido ampliamente superada en el tiempo, hasta el punto de que la regulación en este punto tan sólo opera para las tasaciones judiciales de costas, resultando libre entre los abogados y los clientes el pacto de honorarios que tengan por conveniente.

Como novedad en el Estatuto General del año 2001, y aunque algunos Colegios ya venían exigiéndolo en el pasado, se constituyó el hecho de que fuesen los colegios de abogados los que pudiesen prestar servicios para el aseguramiento de la responsabilidad profesional en la que pudiera incurrir el abogado.

Este hecho podría constituir una garantía que redundase en la mejora del servicio profesional prestado si los Colegios se tomasen con seriedad su función, pero en la práctica nos encontramos con que hay Colegios que cubren en esta materia cantidades importantes, junto a otros Colegios que cubren cantidades prácticamente simbólicas, que en nada ayudan a mejorar el servicio profesional prestado, y que no consiguen en definitiva un servicio profesional de mayor calidad, acorde con las demandas sociales, tal y como se pretende en su exposición de motivos.

El Estatuto General de 2001 deroga al Estatuto General de 1982 porque desde esta fecha se produjeron sustanciales reformas legislativas que, unidas a la transformación de la realidad del ejercicio profesional de la abogacía, se decía, hacía necesario aprobar un nuevo marco normativo que diese cabida a las prácticas profesionales socialmente exigidas.

Si esto se decía en el año 2001, ¿qué es lo que deberíamos decir ahora?, cuando los cambios estructurales, de ejercicio profesional y legislativos, consecuencia de la Directiva de Servicios Comunitaria 2006/123, nos obligan a crear un entorno regulatorio más favorable y transparente para el desarrollo de las actividades de servicios a nivel comunitario.

El Estatuto General de la Abogacía Española debe ser reformado porque no responde ni a las necesidades de los abogados, ni a las necesidades de los clientes, ni tan siquiera a las necesidades de los colegios más importantes, que ven como las decisiones no se adoptan con un patrón democrático, sino con un patrón decimonónico, en el que se priman los intereses de pequeñas instituciones colegiales, en ocasiones de unas pocas decenas o cientos de abogados, sobre los derechos e intereses de los propios profesionales, y de los clientes a los que atienden.

En el mes de mayo del año 2005 se celebraron unas jornadas de Juntas de Gobierno de los Colegios de Abogados de España, en las que se trató una ponencia relativa a la “Reforma del Estatuto General de la Abogacía Española”, de la que tuve la oportunidad de ser ponente.

Entonces ya se puso de manifiesto que, a pesar del escaso tiempo transcurrido desde la aprobación del Estatuto General de 2001, distintas circunstancias y, especialmente, modificaciones legislativas, habidas en ese breve lapso de tiempo, aconsejaban proceder a la reforma del Estatuto General.

Estos hitos de consideración eran las diversas conclusiones del último Congreso de Abogacía celebrado por entonces en España, la proclamación, el 16 de abril de 2002, de la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, donde se recogían una serie de conclusiones y consideraciones que, en lo que le afectaba, la Abogacía debía hacer necesariamente suyas.

Por otro lado, el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española, el 25 de junio de 2004, había aprobado un nuevo Reglamento de Procedimiento Disciplinario que, en alguna medida, modificaba el régimen de responsabilidad contenido en el Estatuto General.

Y, finalmente, se decía entonces, se habían producido modificaciones jurisprudenciales, así como importantes movimientos de las autoridades tanto españolas como europeas en el ámbito de la libre competencia, exigiendo la adecuación de las normas y la eliminación del trasnochado corporativismo que traslucían algunas de ellas.

Y si esto se decía en el año 2005, ¿qué diremos en el año 2012?

III.- DIRECTIVA DE SERVICIOS 2006/123-CE

La Directiva de Servicios 2006/123 supone una oportunidad de reforma de la rancia normativa profesional que regula la Abogacía Española.

Sin embargo, aunque el Estatuto General puede ser modificado en cualquier momento, la práctica nos demuestra que, por las razones que fueren, no resulta fácil el simple hecho de adecuarnos a la realidad social imperante en cada momento.

Podemos cambiar cualquier cosa, cualquier título, incluso la totalidad de regulación profesional. No tenemos limitaciones, salvo naturalmente el principio constitucional general citado al principio de esta intervención, así como la adecuación a los objetivos de las directivas emanadas por las autoridades europeas. Y sin embargo, nos encontramos ante una dificultad que creíamos inexistente.

Podíamos correr, y ni tan siquiera andamos. Permanecemos quietos en un lugar que ya no refleja la realidad de nuestra regulación.

¿Cuál es la razón por la que no modificamos ni tan siquiera lo más evidente? Quizás las propias diferencias y divisiones que existan como consecuencia de los intereses de los diferentes Colegios de Abogados, hasta el punto de que, el pasado 2 de octubre, el Presidente del Consejo General de la Abogacía Española, en una entrevista concedida al Diario Económico Expansión, reconoció que la no aprobación del nuevo Estatuto de la Abogacía “ha sido una de sus frustraciones”.

Se escudaba, como excusa, en una consulta presentada a la Comisión Nacional de Competencia, cuando lo cierto es que no existía voluntad por parte del Pleno del Consejo de la Abogacía de adecuar el Estatuto en la línea exigida por las autoridades comunitarias.

El propio Presidente consideraba que la colegiación debería ser seguir siendo obligatoria para los abogados, y los médicos, entendiéndola imprescindible, lo que en la práctica veda la existencia de asociaciones libres de profesionales al margen de los Colegios profesionales que, desde luego, no reconocen, sino en su seno, su creación.

Una vez aprobada la Directiva de Servicios 2006/123, se pretendía con ella crear un entorno regulatorio más favorable y transparente para el desarrollo de las actividades de servicios al nivel comunitario.

En España algunos la entendíamos como una oportunidad y punto de partida para reformar en profundidad el sector servicios, el más importante de nuestra economía en términos de Producto Interior Bruto (PIB) y Empleo.

IV.- LEY PARAGUAS Y LEY OMNIBUS

El Gobierno estableció una serie de medidas económicas, mediante un proyecto de Ley de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas), que incluía la modificación de la ley preconstitucional 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

Tratamos durante un tiempo de las implicaciones de la llamada Ley Ómnibus (Ley de Modificación de 47 leyes estatales para su adaptación a la Ley Paraguas) para los colegios profesionales.

Se promovía una reforma ambiciosa, que no se ha visualizado, más allá de la mera aplicación de la norma comunitaria, que supusiese un verdadero cambio en la cultura regulatoria en nuestro país, con la pretensión de ganar en eficiencia, productividad y empleo en los sectores implicados, con incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para ciudadanos y empresas.

La Ley Paraguas fue presentada ante el Parlamento el 27 de marzo de 2009, en tanto que la Ley Ómnibus, que modificaba distintas regulaciones profesionales de la abogacía, fue presentada en el Parlamento el 12 de junio de 2009. Hoy, seguimos igual.

Y no tiene explicación porque el objetivo de crear un entorno más favorable y transparente para el desarrollo de las actividades de servicios a nivel comunitario, nos deben ocupar con atención, interés y entusiasmo a todos los que desempeñamos alguna responsabilidad en las instituciones que regulan nuestra profesión

Continuamos con las trabas y obstáculos que restringen injustificada o desproporcionadamente el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Continuamos con tramites y procedimientos complicados. Apenas hemos impulsado una ventanilla única para el acceso a la información y la tramitación electrónica, sin que la ciudadanía perciba una mejora de la supervisión de los prestadores de servicios a través de la cooperación entre administraciones, advirtiendo que no se ha reforzado la protección y los derechos de los consumidores.

Por entonces, el Gobierno optó por considerar este proceso como una oportunidad para impulsar una reforma en profundidad del sector más importante de nuestra economía, creando un entorno regulatorio más favorable y transparente para el desarrollo de las actividades de servicios, en la confianza de que del mismo se derivarían ganancias de eficiencia, productividad y empleo, además de un incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos.

Las estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda cifraban el impacto de la transposición de la directiva de servicios en un aumento de PIB en torno al 1,2% y la creación de entre 150.000 y 200.000 empleos.

Todo ello denota una falta absoluta de visión porque, no sólo no se han cumplido las previsiones, sino que desde entonces nos afecta una crisis económica y financiera con un virulencia inusual,

lo que al parecer para los gobernantes supone un impedimento en la profundización de una regulación profesional actualizada, cuando es en estos momentos cuando más fácil resulta regular.

Nosotros somos sólo una de las 122 profesiones reguladas a efectos de la directiva 2005/36, de reconocimiento de cualificaciones profesionales, hasta el punto de que en España existen 87 profesiones con Colegio (en Francia, por ejemplo, sólo hay 10 profesiones con colegio profesional), afectados por la Directiva en dos sentidos: regulación de las actividades profesionales y el papel de los colegios profesionales como autoridades competentes.

Debemos regular en nuestros Estatutos, porque tenemos competencia para ello, los puntos que refuerzan las garantías de los consumidores y usuarios, creando en los colegios un servicio de atención a ellos y aumentando la transparencia en el funcionamiento colegial, mediante, por ejemplo, la publicación de una memoria anual.

En el lado opuesto, debemos eliminar las restricciones al ejercicio que todavía figuran en nuestras normas reguladoras.

Se nos exige suprimir las restricciones injustificadas a la publicidad establecidas por normas colegiales, toda vez que ello redundará en mejor información al consumidor sobre los servicios ofertados y, en consecuencia se mejora la capacidad de elección del consumidor.

Se deben eliminar las restricciones impuestas por los colegios al ejercicio conjunto de dos o más profesiones, debiendo establecerse únicamente por ley posibles incompatibilidades entre actividades profesionales, lo que permitirá aprovechar las sinergias que pueda generar el ejercicio simultáneo de varias actividades profesionales.

Se ha suprimido la función atribuida a los colegios profesionales de establecer tanto baremos orientativos de honorarios como la prohibición de establecer cualquier recomendación al respecto (salvo los criterios orientativos para la tasación de costas judiciales), con el fin de evitar la concertación tácita de precios que impida la competencia en precios que tanto beneficia al consumidor, quien dispone de medios alternativos para su elección, como la publicidad y comparación de precios entre profesionales.

Debemos regular el servicio de atención a los consumidores y a los colegiados con obligación de tramitar o resolver las quejas recibidas, con efecto de obtener una mejor protección de los consumidores ante posibles prestaciones defectuosas de servicios profesionales y, al tiempo una modernización de los colegios al servicio de los intereses generales entre los que están también los intereses de los consumidores.

La recta aplicación de la Ley de Servicios Profesionales serviría para impulsar un sector económico basado en capital humano cualificado que contribuya a cambio del modelo productivo, fortaleciendo el principio de libre acceso a las actividades profesionales en general, favoreciendo su ejercicio conjunto, facilitando el ejercicio en sociedad, suprimiendo restricciones injustificadas a la competencia, reforzando la protección de los usuarios y consumidores e impulsando la modernización organizativa de los colegios profesionales.

Aunque el plazo legal de trasposición estaba fijado para el 28 de diciembre de 2009, nos encontramos con que no se ha llevado a cabo el ambicioso trabajo proyectado, y que los primeros que hemos obviado el trabajo interno hemos sido los colegios profesionales que no hemos aprobado un estatuto general de adecuación, y que nos hemos encontrado con que ni tan

siquiera hemos intervenido de forma directa y decisiva en la aprobación de otras leyes de indudable calado que afectaban a nuestra profesión, y que generan un profundo malestar entre nuestros profesionales.

La legislación contenida en la sección normativa profesional que facilita el Consejo General de la Abogacía Española, se advierte, tiene únicamente un carácter informativo.

Y esto es así porque en los últimos años se han producido unas reformas legales de gran trascendencia, al margen e incluso a pesar de gran parte de las instituciones de la abogacía, que han afectado de forma especial a la ordenación de las profesiones colegiadas.

En concreto, me refiero a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; 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; la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales; la Ley 34/2006, de acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales y el reglamento que la desarrolla, Real Decreto 775/2011, de 3 de junio; y la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración de justicia.

V.- CONCLUSIÓN

En definitiva, y como conclusión, se puede decir:

- a) Que, aunque las instituciones de la abogacía española tienen un importante margen de independencia, con las salvedades expuestas, para regular su actividad y relaciones con los distintos ámbitos de la justicia, no se hace el uso que se podía de ello.
- b) Que el Estatuto General de la Abogacía del año 2001 se encuentra superado por la realidad profesional y social.
- c) Que son el Gobierno y el Parlamento los que aprovechan la circunstancia y regulan las distintas formas de ejercicio y de desarrollo de la profesión.
- d) Que la causa de ello puede encontrarse en que la abogacía tiene una relación directa con uno de los principios constitucionales más queridos por los ciudadanos, cual es el de la obtención de una tutela judicial efectiva, de manera que, por quien sea, debe procederse a su regulación actualizada, al margen incluso de las instituciones profesionales.

En Bilbao, octubre 2012

Nazarío de Oleaga Páramo
Decano del Colegio de Abogados de Bizkaia