

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia núm. 1975/2024, de 17 de diciembre de 2024

Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera

Rec. núm. 407/2023

SUMARIO:**Nulidad del RD 64/2023 que aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006 sobre acceso de las profesiones de la Abogacía y la Procura.**

Dado que el objetivo del Real Decreto 64/2023 es regular aspectos esenciales del régimen de acceso a las profesiones de abogado y procurador, con requisitos específicos y diferenciados de acceso para ambas profesiones en su régimen transitorio, **resulta imprescindible un análisis exhaustivo y detallado del impacto en la competencia**, y ello, por cuanto la norma afecta directamente a los colectivos que ejercen estas profesiones, regulando las condiciones bajo las cuales los abogados y procuradores pueden integrarse en mercados de servicios profesionales mutuos. Es importante subrayar que estas profesiones desempeñan un papel esencial en la Administración de Justicia en España, al prestar servicios ante los tribunales y colaborar en su funcionamiento. Por ello, cualquier impacto del nuevo régimen de acceso sobre la competencia debe ser cuidadosamente evaluado para evitar perjuicios al desempeño de la Justicia.

En vista de las exigencias legales aplicables y del análisis realizado por la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (**MAIN**) en relación con el impacto en la competencia, podemos confirmar que dicho **análisis resulta claramente insuficiente y su contenido no se ajusta a los estándares** mínimos establecidos en la Ley 50/1997, en el Real Decreto 931/2017, ni en la guía metodológica para la elaboración de la MAIN. La breve y genérica y prácticamente nula referencia que la MAIN hace al impacto de la norma proyectada sobre la competencia no cumple con los estándares exigidos. Las afirmaciones contenidas en el análisis carecen de fundamento y razonamiento que justifiquen su correspondencia con la realidad y los objetivos de la norma.

La consecuencia necesaria de la manifiesta insuficiencia del análisis de impacto sobre la competencia, incorporado a la MAIN del reglamento impugnado debe ser la declaración de la **nulidad de pleno derecho** de éste.

La Sala estima que, en la medida en que el real decreto impugnado reconoce que se dicta al amparo de la atribución competencial del artículo 149.1.6ª CE al Estado en materia de legislación procesal, por razones de estricta coherencia, debe reconocerse que en este caso **resulta preceptivo el informe del Consejo General de Poder Judicial**, por disposición del artículo 561.1.6ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que exige someter a informe del Consejo General del Poder Judicial los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre normas procesales.

Igualmente, a la luz de la normativa, el **test de proporcionalidad resulta de aplicación obligatoria** al caso analizado. Dado que la normativa afecta directamente a las condiciones de acceso y ejercicio de estas profesiones, resulta imprescindible realizar un test sobre la proporcionalidad de las medidas adoptadas en la norma, especialmente por las diferencias establecidas en el régimen transitorio, que afectan a la totalidad de los abogados y procuradores incorporados en los respectivos colegios profesionales en el momento de la entrada en vigor de la reforma.

Procede estimar el presente recurso y anular el Real Decreto impugnado.

PONENTE: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

SENTENCIA

Magistrados/as

JOSE	MARIA	DEL	RIEGO	VALLEDOR
JOSE	MANUEL	BANDRES		SANCHEZ-CRUZAT
EDUARDO		CALVO		ROJAS
DIEGO		CORDOBA		CASTROVERDE
ISAAC MERINO JARA				

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.975/2024

Fecha de sentencia: 17/12/2024

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 407/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 03/12/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 407/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1975/2024

Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 17 de diciembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo, registrado bajo el número 407/2023, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Ramiro Reynolds Martínez, en nombre y representación del Consejo General de Procuradores de España, contra el Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura.

Ha sido parte demandada la Administración General del Estado representada y defendida por el Abogado del Estado, y partes codemandadas Dña. Fermina, Dña. Carmen y D. Donato, todos ellos Procuradores de los Tribunales actuando en su propio nombre y representación.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal del Consejo General de Procuradores de España interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 20 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura.

SEGUNDO.-Por diligencia de ordenación de 11 de abril de 2023, se admitió a trámite el recurso y se ordenó la reclamación del expediente administrativo.

TERCERO.-Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente para que en el plazo legal formulase demanda, lo que verificó por escrito presentado el 21 de septiembre de 2023, en el que, tras exponer los hechos y los razonamientos jurídicos que fundamentaban su pretensión, solicitó a la Sala que dictara sentencia por la que:

1º Estime el presente recurso y declare la nulidad del Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura, con imposición de costas al demandado.

2º Subsidiariamente, para el caso de desestimar la pretensión anterior, declare la nulidad de los apartados 2, 3 y 4 de la disposición transitoria 1º, y del artículo 5, ambos del Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura, por los motivos expuestos en su escrito de demanda.

CUARTO.-Con fecha de 8 de mayo de 2023, Dña. Fermina, Dña. Carmen y D. Donato, todos ellos Procuradores de los Tribunales actuando en su propio nombre y representación, presentaron sendos escritos en los que solicitaron se les tuvieran por personados en el procedimiento. Por diligencia de ordenación de 22 de mayo de 2023, se acordó tenerles por personados en concepto de partes codemandadas.

QUINTO.-Frente a la diligencia de ordenación de 22 de mayo de 2023, la parte recurrente presentó recurso de reposición, que fue desestimado por decreto dictado por el Letrado de la Administración de Justicia, de fecha 3 de julio de 2023, confirmando la resolución recurrida.

SEXTO.-La Administración demanda formuló escrito de contestación a la demanda con fecha de 26 de octubre de 2023, en el que, tras oponerse a los motivos de impugnación deducidos de contrario, solicitó a la Sala que dicte sentencia por la que se desestime el recurso contencioso administrativo con imposición de costas a la actora.

Por su parte, los codemandados presentaron con fecha de 19 de diciembre de 2023, sendos escritos de contestación a la demanda, suplicando a la Sala que dicte sentencia que desestime el recurso contencioso administrativo con imposición de costas a la actora.

SÉPTIMO.-Por diligencia de ordenación de 21 de diciembre de 2023, se inició el trámite de conclusiones, en el que la parte demandante presentó escrito de fecha 8 de enero de 2024, ampliado por escrito de 18 de enero de 2024.

El Abogado del Estado presentó escrito de conclusiones con fecha 26 de enero de 2024.

Por diligencia de ordenación de 9 de febrero de 2024 se declaró caducado el derecho a los codemandados, que presentaron escritos de conclusiones el 13 de febrero de 2024, y por diligencia de ordenación de 14 de febrero de 2024 se tuvo por evacuado a los mismos el trámite de conclusiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128.1 de la LJCA.

OCTAVO.- Por providencia de 8 de octubre de 2024, se designó como Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor y se acordó el señalamiento para votación y fallo el día 3 diciembre de 2024, fecha en que dichas actuaciones han tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre la disposición general impugnada y los motivos de impugnación.

1.- El presente recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Ramiro Reynolds Martínez, en nombre y representación del Consejo General de los Procuradores de España (en lo sucesivo, CGPE), se interpone frente al Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura.

El recurso se fundamenta, en síntesis, en los siguientes motivos de impugnación:

- 1.- Omisión del informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial.
- 2.- Inexistencia de estudio de impacto sobre la competencia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) del proyecto y de consulta a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- 3.- Omisión del preceptivo test de proporcionalidad.
- 4.- Contravención del régimen de colaboración institucional del artículo 5 del Reglamento respecto al artículo 6.3 de la Ley 15/2021, de 23 de octubre.
- 5.- Nulidad de la Disposición Transitoria 1ª del Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero.
- 6.- Contravención del Derecho de la UE por la Disposición Transitoria Primera y el artículo 5 del Real Decreto 64/2023 objeto de impugnación.

En el suplico de su demanda el CGPE solicita a la Sala:

«1º Se estime el presente recurso y declare la nulidad del Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de Octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogacía y la Procura, con imposición de costas al demandado.

2º Subsidiariamente, para el caso de desestimar la pretensión anterior, declare la nulidad de los apartados 2, 3 y 4 de la Disposición Transitoria 1º, y del artículo 5, ambos del Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de Octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogacía y la Procura, por los motivos expuestos en este Escrito de Demanda.»

2.- El Abogado del Estado y las partes codemandadas consideran que el reglamento aprobado por el Real Decreto 64/2023 es conforme a derecho e instan la desestimación del recurso.

3.- Por razones de orden lógico procesal examinaremos primero las objeciones procedimentales que, en caso de prosperar, acarrearían la nulidad de la norma en su totalidad, para luego ver, en su caso, las quejas relativas a los motivos de fondo frente al reglamento aprobado por el Real Decreto impugnado, no sin antes hacer una referencia a los antecedentes más relevantes y el régimen jurídico aplicable.

SEGUNDO.- Marco normativo y antecedentes relevantes

Estos antecedentes son, en esencia, los siguientes:

1.- La Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura

La Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura, fue promulgada con el propósito de reforzar la capacitación profesional de quienes ejercen estas actividades como colaboradores esenciales de la Administración de Justicia. Su finalidad era

garantizar a la ciudadanía un asesoramiento, defensa jurídica y representación técnica de calidad, elementos fundamentales para asegurar el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la tutela judicial.

En su redacción inicial, el artículo 2 de la Ley regulaba la acreditación de la aptitud profesional en los siguientes términos:

«1. Tendrán derecho a obtener el título profesional de abogado o el título profesional de procurador de los tribunales las personas que se encuentren en posesión del título universitario de licenciado en Derecho, o del título de grado que lo sustituya de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 88 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y su normativa de desarrollo y que acrediten su capacitación profesional mediante la superación de la correspondiente formación especializada y la evaluación regulada por esta ley.

2. La formación especializada necesaria para poder acceder a las evaluaciones conducentes a la obtención de estos títulos es una formación reglada y de carácter oficial que se adquirirá a través de la realización de cursos de formación acreditados conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia a través del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

3. Los títulos profesionales regulados en esta ley serán expedidos por el Ministerio de Educación y Ciencia.»

En desarrollo de esta Ley, se aprobó el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, que fue modificado parcialmente por el Real Decreto 150/2014, de 7 de marzo, en aspectos relacionados con los artículos 17 y 20 del Reglamento.

2. Procedimiento de infracción 2015/4060 iniciado por la Comisión Europea contra España

En el año 2015, la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra España considerando, entre otros extremos, que la exclusividad de la procura en actividades como la representación técnica y la comunicación procesal entre las partes y los órganos jurisdiccionales podría infringir los artículos 49 y 56 del TFUE (libertad de establecimiento y prestación de servicios).

La Comisión argumentó que España no había justificado que la formación de los abogados no fuese suficiente para realizar las citadas funciones de representación técnica y de comunicación procesal, lo cual generaba restricciones incompatibles con el Derecho europeo.

Ante esta situación, el Ministerio de Justicia se comprometió a reformar la legislación para unificar los requisitos de cualificación y acceso a ambas profesiones. La Comisión, en su comunicación de diciembre de 2018, acogió positivamente las propuestas españolas, advirtiendo que solo tras la adopción de las reformas se cerraría el procedimiento de infracción.

3. La Ley 15/2021, de 23 de octubre: adaptación a las exigencias europeas

Con el objetivo de cumplir las demandas de la Comisión Europea, se promulgó la Ley 15/2021, de 23 de octubre, que modifica la Ley 34/2006, entre otras normas relacionadas. Según el preámbulo de esta Ley:

«En lo sustancial, se trata de acomodar la legislación española a las previsiones del Derecho europeo 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 en los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea , lo que se concreta en esta Ley que incide sobre tres ámbitos concretos de actuación. En primer lugar, el relativo a la existencia de una reserva de actividad para el ejercicio de la procura. En segundo lugar, el de la prohibición de las sociedades de carácter multidisciplinar, que puedan abarcar la procura y la abogacía, y, finalmente, la modificación del sistema de aranceles.»

Además, su disposición transitoria primera prevé la aplicación de la ley quienes en el momento de entrada en vigor de la misma estuvieran ya colegiados o en condiciones de hacerlo en los Colegios de Abogados o de Procuradores, en este último caso cumpliendo los requisitos que se fijan en esta misma disposición.

Dice al respecto la disposición transitoria primera de la Ley 15/2021, de 23 de octubre:

«Disposición transitoria primera. Profesionales colegiados a la entrada en vigor de la exigencia del nuevo título profesional.

1. Las disposiciones establecidas en la presente Ley serán de aplicación a quienes en el momento de su entrada en vigor estuvieran ya incorporados a un colegio de abogados o en condiciones de incorporarse por cumplir todas las condiciones necesarias para ello, pudiendo ejercer como procuradores en los términos establecidos en el artículo 1 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre .

2. Las disposiciones establecidas en la presente Ley serán también de aplicación a quienes en el momento de su entrada en vigor hubiesen obtenido el título de procurador de conformidad con lo dispuesto en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, estén en posesión de una licenciatura o grado en Derecho y estuvieran incorporados a un colegio de procuradores o en condiciones de incorporarse por cumplir todas las condiciones necesarias para ello, pudiendo ejercer la abogacía en los términos establecidos en el artículo 1 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre , sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a) Se encuentren en posesión del título oficial de la licenciatura en Derecho o del grado en Derecho que reúna los requisitos establecidos en el artículo 3 del Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre , aprobado por el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio.

b) Superen el curso de capacitación profesional y la correspondiente prueba de evaluación en los términos que se determinen reglamentariamente. El curso y la prueba de evaluación deberán superarse dentro de los dos años académicos siguientes a la fecha de aprobación del real decreto que lo regule.»

4. Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero

En este contexto, se aprueba el Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, impugnado en este recurso, con el objeto de adaptar el Reglamento de la Ley 34/2006 al nuevo sistema de acceso y ejercicio de la Abogacía y la Procura.

Como explica su preámbulo, mediante el real decreto se da cumplimiento a la disposición final primera de la Ley 15/2021, de 23 de octubre, que contiene un mandato al Gobierno para que, a propuesta de los Ministerios de Justicia y de Universidades, se apruebe un real decreto por el que se adapte el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, aprobado por el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, a las previsiones de la citada ley.

En real decreto impugnado, en cumplimiento de lo preceptuado en la disposición transitoria primera de la Ley 15/21, regula en su disposición transitoria primera los términos del curso de capacitación profesional y la correspondiente prueba de evaluación del régimen transitorio estableciendo lo siguiente:

« Disposición transitoria primera. Régimen transitorio aplicable a los profesionales de la abogacía y de la procura a la entrada en vigor de la exigencia del nuevo título profesional regulado en la Ley 34/2006, de 30 de octubre .

1. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición transitoria primera de la ley 15/2021, de 23 de octubre , los abogados ya incorporados a un colegio de abogados o en condiciones de incorporarse por cumplir todas las condiciones necesarias para ello, podrán ejercer como procuradores en los términos establecidos en el artículo 1 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre .

2. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición transitoria primera de la ley 15/2021, de 23 de octubre , por la que se modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, así como la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, y la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, quienes, a la fecha de entrada en vigor de la exigencia del nuevo título habilitante para el ejercicio de la abogacía y de la procura

regulado en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, hubiesen obtenido el título de procurador de los tribunales, estén en posesión de una Licenciatura o Grado en Derecho y estuvieran incorporados a un colegio de procuradores o en condiciones de incorporarse por cumplir todas las condiciones necesarias para ello, podrán ejercer como profesionales de la abogacía, en los términos establecidos en el artículo 1 de dicha ley siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a) Superación del curso de capacitación profesional a que se refiere el artículo 3 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sin perjuicio de que se reconozcan y convaliden los créditos que se corresponden con la adquisición de competencias específicas de la procura y con las prácticas externas.

b) Superación de la prueba de evaluación de la aptitud profesional que tiene por objeto acreditar, de modo objetivo, formación suficiente para el acceso al ejercicio profesional de la abogacía.

3. El curso y la prueba de evaluación referidos en el apartado anterior deberán superarse dentro de los dos años académicos siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente real decreto.

4. La prueba de evaluación referida en el apartado 2.b) se desarrollará en los mismos términos y condiciones previstos en el artículo 7 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, y en su reglamento de desarrollo.»

TERCERO.- Sobre las irregularidades y omisiones en el procedimiento de elaboración del Real Decreto 64/2023. Sobre el estudio de impacto sobre la competencia en la MAIN de la disposición general impugnada.

1.- Como hemos dicho, la parte actora denuncia en este recurso tres tipos de irregularidades y omisiones en el procedimiento de elaboración del Real Decreto impugnado:

1.- La omisión del informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial.

2.- La inexistencia de estudio de impacto sobre la competencia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto (MAIN) y de consulta a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y,

3.- La omisión del preceptivo test de proporcionalidad.

El análisis de estos motivos de impugnación exige traer a colación la jurisprudencia de esta Sala relativa a la omisión de trámites de procedimiento en la elaboración de disposiciones generales (recogida, entre otras, en la STS nº 524/2019, de 12 de abril de 2019, recurso 58/2017) que establece que para que proceda la nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/92, modificada por la Ley 4/99, es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta, es decir, palpable y a todas luces evidente e inequívoca, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental.

Por ello, solo cuando la omisión de trámites del procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales o su defectuoso cumplimiento se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, conllevará la nulidad de la disposición que se dicte. Y el nivel de exigencia y rigor con el que ha de valorarse el incumplimiento de alguno de sus trámites debe atemperarse a las circunstancias concretas que concurran en cada caso.

Partiendo de estas consideraciones, hemos de analizar los distintos motivos de impugnación invocados por la parte recurrente.

2.- Trataremos en primer lugar del motivo de impugnación que denuncia la inexistencia de estudio de impacto sobre la competencia en la MAIN del proyecto y de consulta a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

La parte recurrente alega que el estudio de impacto económico, en cuyo marco debería haberse realizado el estudio de impacto de competencia, de acuerdo con lo establecido en el apartado d) del artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, como contenido de la MAIN del proyecto del Real Decreto, no cumple los estándares procedimentales, dada la

insuficiencia de los componentes mínimos y preceptivos legalmente exigidos y la ausencia de motivación.

Aduce que el estudio de impacto sobre la competencia era especialmente necesario en relación con el régimen transitorio definido en el proyecto del Real Decreto 64/2023, en tanto en cuanto este es el que desarrolla las condiciones necesarias bajo las cuales los Abogados y los Procuradores pueden pasar de uno a otro mercado de servicios profesionales.

Argumenta que dicho régimen ni es simétrico ni es bidireccional, y ha generado un efecto perverso porque no solo no abre, sino que restringe la competencia al dificultar el acceso de los Procuradores a la Abogacía -exigiendo una formación y evaluación dentro de los dos años académicos siguientes- e incluso la impide -a la conclusión de ese periodo de transición-, bloqueando la posibilidad de trasvasarse a la misma, restringiendo así los oferentes en el mercado de los servicios profesionales de la Abogacía.

En respaldo de su argumento, invoca la jurisprudencia del Tribunal Supremo, destacando la sentencia de 12 de diciembre de 2016 (recurso nº 903/2014), que enfatiza la relevancia del análisis de impacto económico en el procedimiento de elaboración normativa, así como las consecuencias de su insuficiencia o inexistencia.

Además, el recurrente señala que la falta de un estudio de impacto sobre la competencia es especialmente grave debido a la omisión de consulta a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que, conforme al artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, debía haber sido consultada durante el procedimiento de elaboración. Este artículo atribuye a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia competencias consultivas en la formulación de normas que afecten a sectores bajo su supervisión.

Finalmente, destaca que el proyecto rompe con la práctica previa en la cual todas las normativas relacionadas con el procedimiento comunitario de infracción habían sido objeto de informe por parte de la autoridad estatal de competencia.

3.- Por su parte, el Abogado del Estado rechaza la alegación de infracción procedimental, sosteniendo que se cumplió con el procedimiento establecido, recabándose los informes requeridos de acuerdo con los criterios de las Secretarías Generales Técnicas de los ministerios proponentes y que el Dictamen del Consejo de Estado tampoco identificó la necesidad de incluir el estudio o consulta adicional que se reclama. Asimismo, que el precedente del dictamen del Consejo de Estado n.º 80/2014 sobre el Real Decreto 150/2014 tampoco consideró necesario recabar un informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, lo que avala la inexistencia de infracción procedimental en el caso actual.

Afirma que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia está adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que informó el proyecto de Real Decreto, de manera que, si la hubiera considerado necesario emitir un informe, lo habría manifestado y se lo habría solicitado.

El Abogado del Estado también menciona que el Anteproyecto de la Ley 15/2021, de 23 de octubre, fue informado por la CNMC el 6 de abril de 2018, en el cual se analizaron las implicaciones del proyecto desde la perspectiva de la competencia. Basándose en ese análisis, la MAIN concluyó que el Real Decreto tendría efectos positivos sobre la competencia, razón por la cual no se consideró necesario justificar la ausencia de restricciones identificadas en el proyecto.

4.- El examen del motivo de impugnación invocado por la parte recurrente exige partir del contenido de la MAIN, de la que constan en el expediente varias versiones, siendo la última de 26 de octubre de 2022, que es la tenida en consideración por las partes para fundamentar sus respectivas posiciones.

En el resumen ejecutivo de la MAIN, en la casilla correspondiente al «Impacto económico y presupuestario», en el apartado denominado «Efectos sobre la economía en general» se marca con una X casilla con la opción: «La norma no tiene efectos significativos sobre la economía en general»; y en el apartado denominado «En relación con la competencia», se marca con una X la casilla con la opción: «La norma tiene efectos positivos sobre la competencia», sin ninguna otra mención adicional.

Por su parte, en el epígrafe VI de la MAIN dedicado al «Análisis de impactos», el apartado primero se refiere al «Impacto económico» señalando que «No se prevé un impacto susceptible de valoración económica de la nueva regulación del régimen de acceso a la abogacía», sin más explicaciones. No existe ningún análisis del impacto sobre la competencia.

5.- Como es sabido, el análisis de los impactos de las propuestas normativas es elemento crucial del procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria y debe formar parte del contenido de la MAIN con el alcance y extensión determinados en el art. 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), desarrollado por el art. 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la MAIN, que detalla la estructura y contenido que aquella debe tener; completada e integrada a su vez con las indicaciones que para su realización y estructuración se contienen en la guía metodológica para la elaboración de la MAIN aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, a la que remite el art. 2.3 del Real Decreto 931/2017, y que continúa aplicándose conforme a su disposición adicional primera.

El artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, bajo la rúbrica «Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos», establece el procedimiento al que deberá ajustarse la elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias, disponiendo en su apartado 3 que el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una MAIN.

Detalla ese apartado 3 el contenido mínimo de la citada Memoria, incluyendo al efecto en el subapartado d) lo siguiente:

«d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.»

En la misma línea, el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la MAIN, se refiere a la «Estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo», señalando los apartados que deberá contener y, entre ellos, cita en su apartado d) el impacto económico y presupuestario, concretando en el subapartado 1º de este último:

«d) Impacto económico y presupuestario:

1.º El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. En el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea, en la Guía Metodológica.»

A su vez, la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN prescribe en relación con los «Efectos en la competencia en el mercado» (apartado IV.3.b) que:

«En el análisis económico, debe prestarse especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia en el mercado, tal y como señala el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, en su artículo 2.1.d).

Se trata de analizar si el proyecto es susceptible de introducir elementos que distorsionen la competencia en el mercado. En particular, se deben analizar:

- posibles restricciones al acceso de nuevos operadores.*
- restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o limiten sus incentivos a hacerlo.*

Para facilitar la identificación de las restricciones de la competencia que el proyecto pudiera contener, en el anexo IV se plantea un breve listado en forma de cuestionario, con ejemplos a título ilustrativo, que permite identificar de forma rápida y sencilla la existencia de tales restricciones.

En todo caso, en el análisis del impacto sobre la competencia resulta especialmente relevante analizar la proporcionalidad de las medidas propuestas. En este sentido, en caso de identificarse en el proyecto restricciones a la competencia, éstas deberán justificarse a través del análisis de su necesidad y proporcionalidad.»

6.- En vista de las exigencias legales aplicables y del análisis realizado por la MAIN en relación con el impacto en la competencia, podemos confirmar, tal como señala la parte recurrente, que dicho análisis resulta claramente insuficiente y su contenido no se ajusta a los estándares mínimos establecidos en la Ley 50/1997, en el Real Decreto 931/2017, ni en la guía metodológica para la elaboración de la MAIN, por los motivos que siguen.

Por una parte, la MAIN se limita a afirmar que *«No se prevé un impacto susceptible de valoración económica de la nueva regulación del régimen de acceso a la abogacía»*. No hay referencia alguna a la competencia y menos aún motivación relativa a la afirmación que recoge.

Sin embargo, conviene recordar que el Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, impugnado en este recurso, adapta el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, a la nueva regulación del acceso al ejercicio de la abogacía y la procura establecida en la Ley 15/2021, de 23 de octubre. Su objetivo principal es cumplir con las exigencias de la Comisión Europea respecto a la limitación de funciones de la procura, que motivaron la apertura del procedimiento de infracción 2015/4062 contra España.

Este cambio normativo es de gran relevancia, ya que introduce una transformación fundamental en el sistema de acceso a estas profesiones. El nuevo modelo establece un acceso único para abogados y procuradores, exigiendo el mismo título académico, así como un curso de capacitación y una prueba de evaluación comunes. Esta unificación representa una ruptura con el modelo previo, en el que ambos accesos estaban separados.

Por otro lado, y como ya hemos expuesto, se establece en la disposición transitoria primera del reglamento un régimen transitorio, que afecta a todos los abogados y procuradores colegiados en el momento de la entrada en vigor de la reforma del sistema de acceso a las indicadas profesiones, en el que se exigen a los procuradores requisitos adicionales frente a los abogados, que requeriría un estudio sobre el impacto que este régimen pudiera tener sobre la participación de estos colectivos en el mercado y, en su caso, las posibles disfunciones derivadas de aquellas exigencias.

Dado que el objetivo del Real Decreto 64/2023 es regular aspectos esenciales del régimen de acceso a las profesiones de abogado y procurador, con requisitos específicos y diferenciados de acceso para ambas profesiones en su régimen transitorio, resulta imprescindible un análisis exhaustivo y detallado del impacto en la competencia, y ello, por cuanto la norma afecta directamente a los colectivos que ejercen estas profesiones, regulando las condiciones bajo las cuales los abogados y procuradores pueden integrarse en mercados de servicios profesionales mutuos.

Es importante subrayar que estas profesiones desempeñan un papel esencial en la Administración de Justicia en España, al prestar servicios ante los tribunales y colaborar en su funcionamiento. Por ello, cualquier impacto del nuevo régimen de acceso sobre la competencia debe ser cuidadosamente evaluado para evitar perjuicios al desempeño de la Justicia.

En este contexto es relevante el contenido del informe IPN/CNMC/04/18 emitido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en fecha de 22 de marzo de 2018, respecto del Anteproyecto de Ley de reforma de las condiciones de acceso y ejercicio de las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, que en el punto IV.1 rubricado *«Observaciones generales»*, señala lo siguiente:

«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.

[...]

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.»

Y continúa afirmando en el IV.2.1 «Sobre la unificación del acceso a las profesiones de abogado y procurador» que, sin perjuicio de la valoración positiva de la reforma que contempla un título profesional único para el acceso a las profesiones de abogado y procurador, se mantienen no obstante numerosas restricciones al acceso a estas profesiones que dificultan el paso de una profesión a otra:

«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».

En este contexto, la breve y genérica y prácticamente nula referencia que la MAIN hace al impacto de la norma proyectada sobre la competencia no cumple con los estándares exigidos. Las afirmaciones contenidas en el análisis carecen de fundamento y razonamiento que justifiquen su correspondencia con la realidad y los objetivos de la norma.

7.- En cuanto a las objeciones planteadas por el Abogado del Estado frente a las deficiencias denunciadas, estas no pueden aceptarse por varias razones.

En primer lugar, porque la ausencia de observaciones por parte de otros organismos durante el proceso de elaboración de la norma no subsana el incumplimiento de las exigencias legales aplicables.

En segundo lugar, porque no cabe suplir el análisis omitido con informes previos: esto es, los informes elaborados para normas anteriores no pueden sustituir el informe específico requerido para el actual proyecto, salvo en casos de mera reproducción normativa, que no es el supuesto que nos ocupa.

Finalmente, el hecho de que el Anteproyecto de la Ley 15/2021 fue informado por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, incluyendo un análisis de competencia, refuerza la necesidad de realizar un análisis similar para el reglamento de desarrollo, especialmente dada la relevancia de los cambios introducidos y su régimen transitorio.

8.- En conclusión, el análisis de impacto sobre la competencia constituye un requisito esencial en la elaboración normativa, salvo en excepciones tasadas.

En este sentido, hemos de recordar la sentencia 592/2024, de 9 de abril, dictada por esta Sala, en el recurso 687/2022, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo y procede a la declaración de nulidad del Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, que modifica el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, y ello, como consecuencia de la estimación del motivo de impugnación referido a la manifiesta insuficiencia del análisis del impacto económico incorporado a la (MAIN).

En la referida sentencia, la Sala efectuó las siguientes consideraciones FD 4º, IV):

«C) Y es que el análisis de impacto económico es exigible respecto de la norma examinada en cada caso, sin que pueda justificarse su omisión invocando una eventual inclusión de ese análisis en las MAIN de otras normas que en el futuro pudieran aprobarse y publicarse (precisamente por tratarse de un acaecimiento futuro e incierto del que no puede hacerse depender el cumplimiento de la obligación exigida en la Ley 50/1997 y en el Real Decreto 931/2017).

En cambio, la remisión a la MAIN de otras normas anteriores podría, excepcionalmente, en determinadas circunstancias, justificar la ausencia del referido análisis de impacto económico en la MAIN de la norma examinada. Así ocurriría, eventualmente, si se dieran conjuntamente las siguientes circunstancias: a) que la norma examinada constituyera un reglamento ejecutivo de una ley precedente, limitándose a reproducir en su texto el contenido de ésta; b) que pudiera constatar que, en el trámite de elaboración prelegislativa de esa ley precedente, esto es, antes de su tramitación parlamentaria como proyecto de ley, se hubiera realizado el análisis de impacto económico conforme a las exigencias de la Ley 50/1997 y del Real Decreto 931/2017, antes citados; y c) que se acreditara que, durante el tiempo transcurrido entre la publicación de la ley precedente y la publicación del reglamento ejecutivo de aquélla no hubieran variado sustancialmente las circunstancias que sirvieron de sustento al análisis de impacto económico incluido en la MAIN de la ley.»

Pues bien, ninguna de estas circunstancias ha resultado acreditada en el caso en liza. El Abogado del Estado se ha limitado a invocar que el Anteproyecto de Ley 15/2021, de 23 de octubre, sí fue informado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con fecha 6 de abril de 2018, señalando que en él se analizan las implicaciones del proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y de la regulación económica eficiente. Sin embargo, el citado informe no ha sido aportado al presente procedimiento, lo que impide a esta Sala corroborar esa afirmación que ha de tacharse de genérica y huérfana de todo soporte probatorio.

Por ello los esfuerzos argumentales efectuados por el Abogado del Estado en modo alguno salvan el indicado defecto de que adolece la MAIN, y justifican la elusión de la obligación impuesta por la Ley 50/1997 y el Real Decreto 931/2017 de incorporar en el trámite de elaboración del Reglamento ejecutivo de dicha ley el correspondiente análisis de impacto sobre la competencia.

9.- Atendiendo a las razones expuestas, y a la luz de la reiterada doctrina jurisprudencial sentada a este respecto, la consecuencia necesaria de la manifiesta insuficiencia del análisis de impacto sobre la competencia, incorporado a la MAIN del reglamento impugnado debe ser la declaración de la nulidad de pleno derecho de éste.

Como muestra de esa doctrina cabe hacer referencia a las sentencias de esta Sala número 2569/2016, de 12 de diciembre (recurso 903/2014), 350/2019, de 15 de marzo (recurso 618/2017) y 414/2022, de 4 de abril (recurso 300/2020), señalándose en la primera de ellas:

«(...) Según nuestra jurisprudencia, que también citamos más arriba, cabe efectuar un control judicial sobre la suficiencia de la memoria económica que debe acompañar a las disposiciones reglamentarias, sin que la existencia de ciertos márgenes discrecionales que acompañan al ejercicio de la potestad reglamentaria constituya un obstáculo insalvable para que los órganos judiciales puedan efectuar un efectivo e intenso control sobre los fundamentos (en este caso, de naturaleza económica o presupuestaria) en que se asienta la disposición reglamentaria correspondiente.

Cabe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad).

En el caso de autos, entendemos que la Memoria que acompaña al Real Decreto recurrido resulta palmariamente insuficiente, lo que determina la nulidad de la disposición reglamentaria que nos ocupa».

CUARTO.- Sobre las demás infracciones del procedimiento de elaboración del Real Decreto 64/2003 denunciadas.

La declaración de nulidad de pleno derecho del reglamento, como consecuencia de la estimación del motivo de impugnación referido a la manifiesta insuficiencia del análisis del impacto sobre la competencia incorporado a la MAIN, haría innecesario que abordemos el examen de los restantes motivos de impugnación esgrimidos en la demanda.

Sin embargo, con el objeto de efectuar un análisis global de los motivos de impugnación procedimentales invocados y, a fin de evitar posibles impugnaciones ulteriores, esta Sala abordará los demás motivos de esta naturaleza alegados por la parte recurrente en su escrito de demanda.

I.- Omisión del informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial.

1.- La parte recurrente sostiene que el Real Decreto 64/2023 vulnera el artículo 561.1. 6ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), que exige el informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial en los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los tribunales ordinarios en relación con el ejercicio de derechos fundamentales.

Argumenta que el Real Decreto tiene naturaleza de legislación procesal, lo que deriva de la cláusula atributiva de competencia estatal contenida en la disposición final segunda (artículo 149.1. 6ª CE), así como de lo expresado en la Exposición de Motivos y la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

Asimismo, subraya que otras propuestas normativas relacionadas con el procedimiento de infracción 2015/2062 de la Unión Europea, incluida la Ley 15/2021, de 23 de octubre, y proyectos de Real Decreto sobre aranceles de procuradores, sí fueron objeto de dictamen del Consejo General del Poder Judicial. Destaca en particular el informe del Consejo General del Poder Judicial de 31 de enero de 2019 sobre el anteproyecto de la Ley 15/2021, crítico con la reforma que proponía un acceso unificado a las profesiones de abogado y procurador. Por tanto, considera inexcusable consultar al Consejo General del Poder Judicial sobre el Reglamento que desarrolla la Ley de Acceso modificada.

2.- En respuesta, la abogacía del Estado manifiesta que la norma impugnada no tiene carácter procesal en términos estrictos, citando diversos apartados de la exposición de motivos del Real Decreto. Alega que los reglamentos previos de desarrollo de la Ley de acceso, como el Real Decreto 775/2011 y su modificación por el Real Decreto 150/2014, tampoco fueron informados por el Consejo General del Poder Judicial, sin que ello fuera objetado por el Consejo de Estado en sus dictámenes. Además, que durante el procedimiento de elaboración del Real Decreto 64/2023, ningún órgano consultado, incluido el Consejo de Estado, señaló la necesidad de obtener el informe del Consejo General del Poder Judicial. Refiere que el CGPE tampoco denunció la omisión del informe en el trámite correspondiente y, finalmente, que la norma no regula la postulación procesal, sino la formación requerida para que abogados y procuradores puedan colegiarse y ejercer profesionalmente.

La abogacía del Estado también invoca la Sentencia 1089/2022, de 22 de julio, dictada en un recurso interpuesto contra el Estatuto General de la Abogacía, para reforzar que la norma impugnada no tiene naturaleza procesal.

3.- El examen del motivo de impugnación exige partir del tenor del artículo 561, apartado 1, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que exige el informe preceptivo del CGPJ de los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen, entre otras materias, sobre las normas procesales, en los siguientes términos:

«Se someterán a informe del Consejo General del Poder Judicial los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre las siguientes materias: (...) 6.ª Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales.»

4.- La exposición de motivos del Real Decreto impugnado indica que el real decreto en cuestión se dicta al amparo, entre otros, del título competencial del artículo 149.1.6ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación procesal.

Dice así la exposición de motivos del Real Decreto impugnado, en su penúltimo párrafo:

«El real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.ª, 6.ª y 30.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva 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; de legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas, y en materia de 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.»

La disposición final segunda del Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, impugnado en este recurso, reitera en iguales términos, que el real decreto se dicta al amparo, entre otros, del título competencial del artículo 149.1.6ª de la Constitución, que reconoce al estado competencia exclusiva en materia de legislación procesal:

«Disposición final segunda. Títulos competenciales.

El real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.ª, 6.ª y 30.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva 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; de legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas, y en materia de 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.»

También la MAIN, al asumir el análisis sobre adecuación al orden constitucional de competencias (pag.20), también insiste en el planteamiento de que el Real Decreto impugnado se dicta al amparo, entre otros títulos competenciales, del artículo 149.1.6ª que reconoce al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación procesal.

«El proyecto de real decreto tiene por objeto aprobar un nuevo reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, que regula las condiciones de obtención del título profesional para el ejercicio de las profesiones de la abogacía y la procura.

La competencia estatal está amparada en el artículo 149.1. 1.ª, 6.ª y 30.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva 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; de legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas, y en materia de 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.»

5.- En este contexto, esta Sala estima que, en la medida en que el real decreto impugnado reconoce que se dicta al amparo de la atribución competencial del artículo 149.1.6ª CE al Estado en materia de legislación procesal, por razones de estricta coherencia, debe reconocerse que en este caso resulta preceptivo el informe del Consejo General de Poder Judicial, por disposición del artículo 561.1.6ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que exige someter a informe del Consejo General del Poder Judicial los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre normas procesales.

II.- La omisión del preceptivo test de proporcionalidad.

1.- Este motivo de impugnación de la demanda se fundamenta en que el Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, particularmente en relación con su régimen de derecho transitorio, infringe las previsiones de la Directiva de Proporcionalidad, y su norma de transposición, el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por cuanto omitió el referido test, que considera esencial, y cuya realización hubiera podido detectar las infracciones que en el mismo se advierten.

2.- En su oposición, el Abogado del Estado argumenta que la exigencia del test de proporcionalidad únicamente resulta aplicable a las disposiciones normativas que introduzcan requisitos que restrinjan el acceso o ejercicio de profesiones reguladas. Sostiene que el Real Decreto impugnado, lejos de imponer restricciones, flexibiliza el ejercicio de dichas profesiones. Asimismo, defiende que la norma no constituye una nueva regulación, sino el desarrollo del mandato contenido en la disposición final de la Ley 15/2021, por lo que se ajusta a los principios de buena regulación.

Finalmente, subraya que ni los Ministerios implicados en la tramitación de la norma ni el Consejo de Estado detectaron la existencia de ningún vicio procedimental relacionado con la omisión del test de proporcionalidad alegada por la parte recurrente.

3.- El análisis del motivo de impugnación planteado requiere partir de la exposición de motivos del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones, que recuerda que esta Directiva tiene como objetivo:

«...establecer un marco común para efectuar las evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes, de forma que todos los Estados miembros utilicen el mismo test al realizar la evaluación a que les obliga la normativa europea sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, todo ello con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, a la vez que se garantiza la transparencia y un nivel elevado de protección de los consumidores y las consumidoras.»

En este mismo sentido, el artículo 1.1 del Real Decreto 472/2021 señala que esta disposición general tiene por objeto:

«...establecer las normas y los criterios aplicables a las evaluaciones de proporcionalidad que las autoridades competentes para la regulación deben realizar durante el proceso de elaboración de disposiciones legales o reglamentarias, que introduzcan o modifiquen requisitos para el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio.»

De acuerdo con su artículo 2, el real decreto se aplica:

«...a las evaluaciones de proporcionalidad que las autoridades competentes para la regulación deben realizar durante el proceso de elaboración de toda disposición legal o reglamentaria que introduzca o modifique requisitos para el acceso a las profesiones reguladas, o para su ejercicio (...), definiendo el art. 3 c) las «actividades reservadas» como una modalidad de regulación de una profesión en la que el acceso a la actividad profesional o grupo de actividades profesionales está reservado, de forma directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias, a miembros de una profesión regulada con una cualificación profesional específica, incluidos los casos en los que la actividad se comparte con otras profesiones reguladas.»

Por su parte, en su art. 4.1 establece, respecto de la evaluación previa de nuevas medidas, que:

«1. Las autoridades competentes para la regulación llevarán a cabo una evaluación de la proporcionalidad de acuerdo con las normas establecidas en este real decreto antes de introducir nuevas disposiciones legales o reglamentarias, o de modificar las existentes, que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio.»

2. El alcance de la evaluación a la que se refiere el apartado uno será proporcionado respecto de la naturaleza, el contenido y los efectos de la disposición.»

Este precepto ha de ponerse en relación con el artículo 7, sobre el principio de proporcionalidad, que exige a las autoridades competentes para la regulación velar por que las nuevas disposiciones legales o reglamentarias que restringen el acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio, y las modificaciones que realizan a disposiciones existentes «*sean necesarias y adecuadas para garantizar la consecución del objetivo perseguido y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo.*»

4.- A la luz de esta normativa, el test de proporcionalidad resulta de aplicación obligatoria al caso analizado.

En este contexto, cabe destacar que el Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, impugnado en este recurso, adapta el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, a las modificaciones introducidas por la Ley 15/2021, de 23 de octubre, en la regulación del acceso al ejercicio de la abogacía y la procura e incorpora una reforma trascendente y rompedora con el sistema anterior, al establecer un modelo de acceso único para abogados y procuradores.

Dado que la normativa afecta directamente a las condiciones de acceso y ejercicio de estas profesiones, resulta imprescindible realizar un test sobre la proporcionalidad de las medidas adoptadas en la norma, especialmente por las diferencias establecidas en el régimen transitorio, que afectan a la totalidad de los abogados y procuradores incorporados en los respectivos colegios profesionales en el momento de la entrada en vigor de la reforma.

Cabe recordar que el Consejo de Estado, en su Dictamen 88/2019, de 18 de febrero, emitido en relación al Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, puso de manifiesto en relación con la Directiva de Proporcionalidad, lo siguiente:

«Con posterioridad a la emisión del Dictamen motivado que ha quedado mencionado y a la respuesta al mismo, se ha aprobado y publicado la Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones (en adelante, Directiva Proporcionalidad).

Ciertamente, esta directiva no ha sido aún objeto de incorporación al ordenamiento interno y el plazo para operar esa incorporación no es inmediato (su artículo 13 impone que la transposición se produzca, a más tardar, el 30 de julio de 2020). Sin embargo, entiende el Consejo de Estado que sus disposiciones han de ser consideradas en el procedimiento de elaboración normativa de que aquí se trata, no tanto por el hecho de que la Directiva ya ha entrado en vigor (artículo 14), con lo que ello supone aunque esté aún pendiente su transposición (como la prohibición de adoptar medidas o disposiciones contrarias a la Directiva en cuestión), sino sobre todo porque su contenido está directamente relacionado con los problemas y objeciones que están en el origen de la norma ahora proyectada. Ello permite avanzar en el objetivo armonizador que la Directiva persigue.

El objeto de la Directiva consiste en el establecimiento de "un marco común para efectuar evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes, con vistas a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, a la vez que se garantiza un nivel elevado de protección de los consumidores".

Ciertamente, no se trata en este caso de introducir disposiciones que restrinjan ese acceso, sino -al contrario- que lo faciliten, en línea con lo observado por la Comisión Europea; pero las normas de la citada directiva pueden ser útiles en cuanto sus previsiones tratan de facilitar y proporcionar elementos para una mejor realización de evaluaciones de proporcionalidad como las que están en la base, en última instancia, tanto de las objeciones formuladas por la Comisión (en relación con las normas reguladoras de la procura) como de las razones opuestas por el Gobierno de España.

En todo caso, el punto de partida -que anuncia el considerando 2 de la Directiva y recoge su artículo 1- es que, en ausencia de disposiciones específicas en el Derecho de la Unión que armonicen los requisitos de acceso a una profesión regulada o su ejercicio, compete a los Estados miembros decidir si regular una profesión y de qué manera, dentro de los límites de los principios de no discriminación y proporcionalidad.»

En definitiva, el Consejo ya puso de manifiesto que, aunque la Directiva (UE) 2018/958 aún no había sido incorporada al ordenamiento interno, sus disposiciones debían considerarse en el procedimiento normativo para evaluar la proporcionalidad antes de introducir o modificar disposiciones que restrinjan el acceso o ejercicio de profesiones reguladas, garantizando el equilibrio entre los objetivos de regulación y la protección del mercado interior.

Por lo tanto, la aplicación de esta Directiva, aun antes de su plena transposición, resultaba relevante tanto para abordar las objeciones de la Comisión Europea respecto a la procura, como para asegurar el cumplimiento de los principios de no discriminación y proporcionalidad.

En el caso que nos ocupa, el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, ya estaba en vigor cuando se aprobó el Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, por lo que era plenamente aplicable y por ende, necesario el test de proporcionalidad, en los términos invocados en la demanda.

5.- A tenor de lo razonado en los anteriores Fundamentos, procede estimar el presente recurso y anular el Real Decreto impugnado por las razones anteriormente indicadas.

QUINTO.- Costas procesales.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA procede también imponer las costas del presente recurso a la Administración demandada, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad moderadora prevista en el apartado 4 de dicho precepto, estima procedente fijar en cuatro mil euros (4.000 €), más el IVA si procediera, el importe máximo a satisfacer a este respecto por todos los conceptos por la Administración demandada a la parte recurrente.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero.- Estimar el presente recurso contencioso-administrativo n.º 407/2023 interpuesto por la representación procesal del Consejo General de Procuradores de España contra el Real Decreto 64/2023, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura

Segundo.- Anular el Real Decreto impugnado por ser contrario a derecho.

Tercero.- Imponer las costas a la Administración demandada conforme a lo establecido en el último Fundamento de esta sentencia.

Cuarto.- Ordenar la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).