DOCUMENTO 2

Procedente de la Subdirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal se ha recibido escrito en relación con diversas situaciones originadas, con carácter general, por titulados extranjeros en el ámbito del Derecho que se han presentado recientemente a la realización de la prueba de aptitud para el acceso a la profesión de Abogado.

Con carácter previo a dar contestación a las específicas consultas formuladas por la indicada Subdirección procede exponer algunas consideraciones previas de carácter general:

La vigente ordenación universitaria.

La importante reforma llevada a cabo en el acceso al ejercicio de las profesiones de Abogado y Procurador coincide en el tiempo con la no menos profunda reforma operada en la ordenación del sistema universitario español. Si aquella incorpora como uno de sus fundamentos esenciales la separación -con frecuencia confundida en nuestra tradición normativa- entre título académico y profesional, sin duda, uno de los aspectos esenciales sobre los que pivota esta última es la desaparición del catálogo oficial de títulos cuyo establecimiento correspondía en el pasado al Gobierno. Así, en la vigente ordenación universitaria contenida en el Real Decreto 1393/2007, dicha desaparición lleva aparejada el establecimiento del principio general de autonomía de las Universidades para configurar y proponer sus títulos que se concretan en planes de estudios que, para gozar de oficialidad han de someterse al trámite procedimental de su verificación por el Consejo de Universidades y su posterior inscripción en el Registro Universitario de Centros y Titulos (RUCT).

Tal principio únicamente encuentra excepción en el supuesto de aquellos títulos universitarios que habiliten **por sí mismos** para el ejercicio de una profesión regulada, en los que la autonomía universitaria se ve limitada por la intervención gubernamental estableciendo ciertas condiciones en orden a la obtención de los títulos, así como unos contenidos formativos mínimos de sus planes de estudios. De este modo, si la regulación profesional reside en el nivel de Grado, o lo que es lo mismo, si el acceso al ejercicio profesional de que se trate se vincula a la posesión de un determinado título de Graduado, son de aplicación las previsiones contenidas en el artículo 12.9 de la indicada norma, en tanto que si el título exigido es de nivel de Máster su aplicación trae causa de lo establecido en el artículo 15.4.

En definitiva, el sistema descansa sobre la idea de que, frente al principio general de libertad de elección, la profesión regulada se caracteriza por la exigencia de un título concreto para acceder a su ejercicio que, con carácter general, será el de Graduado y, sólo excepcionalmente, el de Master o una combinación de ambos, siendo asimismo destacable en este punto que la consideración como regulada o

no de una determinada profesión viene determinada por su normativa específica, normalmente con rango de ley en virtud de la reserva contenida en el artículo 36 CE, siendo esta relación causal, por tanto, ajena por completo a la ordenación universitaria.

En estos supuestos, el procedimiento se materializa mediante la adopción de los correspondientes Acuerdos de Consejo de Ministros por los que se establecen las condiciones que han de regular la obtención de los títulos habilitantes para el ejercicio profesional de que se trate y, posteriormente, de las Órdenes ministeriales que, actuando al modo de directrices, determinan los contenidos formativos mínimos que deberán incorporar los títulos de las universidades que pretendan reunir las condiciones para dicha habilitación.

Supuesto concreto de las profesiones de Abogado y Procurador

Sin embargo, este esquema procedimental a que se acaba de hacer referencia no rige para el supuesto de Abogados y Procuradores en los que, en virtud de lo dispuesto en la normativa específica que regula el acceso a dichas profesiones, se configura un itinerario formativo especial que requiere sucesivamente la superación de un plan de estudios conducente a la obtención de un título de Licenciado en Derecho o de Graduado en Derecho, seguido de una formación específica que, caso de ser impartida por las universidades, adopta la forma de Máster y que concluye con el sometimiento a una prueba estatal de aptitud tras cuya superación se obtendrá, finalmente, el título profesional de Abogado o Procurador expedido por el Ministerio de Justicia.

Esta regulación específica a la que se ha hecho referencia viene dada por la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales y su reglamento aprobado por el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio.

Como queda dicho, la Ley configura un itinerario específico articulado en tres fases que conducen al acceso al ejercicio profesional: estar en posesión del título universitario de licenciado en Derecho o del título de Grado que lo sustituya, acreditar una formación especializada y superar la correspondiente prueba de aptitud.

En los mismos términos se expresa el artículo 2 del Reglamento al referirse al cumplimiento de los requisitos para obtener el repetido título profesional: estar en posesión del título de Licenciado en Derecho o Graduado en Derecho, acreditar la superación del curso de formación especializada y superar la prueba de aptitud.

Aun cuando el tenor literal de los mencionados preceptos no indique de forma expresa que cada uno de estos pasos se configura como necesario antecedente del posterior, resulta obvio que la **regulación se ha concebido sobre la base de la consecución sucesiva y consecutiva de cada uno de los requisitos enunciados**. Así parece quedar fuera de toda duda que el itinerario comienza con

la acreditación del primer ciclo de estudios, esto es, la licenciatura o el grado en Derecho, y sólo una vez finalizado éste podrá accederse a la formación especializada, del mismo modo que sólo cuando ésta haya sido completada podrá concurrirse a la prueba final de aptitud profesional.

No parece discutible que se trata de un itinerario construido sobre fases sucesivas sin que pueda concebirse éste como una mera suma de tres elementos que puedan irse completando en cualquier orden a elección del aspirante.

En este punto interesa traer a colación el pronunciamiento del Servicio Jurídico del Departamento contenido en su informe de referencia M-1481-15 que se transcribe a continuación:

"Algo semejante ocurre con los licenciados/graduados en derecho, pues sólo los que (en la actualidad) ostenten este título, un máster y superen una prueba pueden acceder a las profesiones de abogado y procurador. ... son la propia Ley 34/2006 y su normativa reglamentaria de desarrollo las que establecen las condiciones – fuera de las propias de titulación académica- para que los títulos universitarios que les preceden puedan permitir el acceso a la titulación profesional.

O lo que es lo mismo, por la Ley de la Abogacía se excepciona el sistema general de grados de profesión regulada del Real Decreto 1393/2007, regulando esa misma ley y su reglamento los requisitos que habilitan para el ejercicio de la misma en el caso de abogados y procuradores;...)

Consideraciones respecto a los títulos de Grado en Derecho y Máster de la Abogacía.

Como queda dicho, el primero de los pasos en que se estructura el acceso a las repetidas profesiones de Abogado y Procurador, exige la posesión de un título oficial de Licenciado en Derecho o, en palabras de la Ley 34/2006 *" del título de Grado que lo sustituya de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 88 de la Ley Orgánica 6/2001..."*. Esta expresión encuentra su explicación en que en el momento de redactarse la citada ley 34/2006, la reforma universitaria aún no se había terminado de concretar y, en particular, se desconocía en ese momento si habría de seguir existiendo un catálogo oficial de títulos de Graduado que viniera a sustituir al anteriormente vigente de Licenciado. Sin embargo, cuando se publica el Reglamento de acceso ya se encontraba plenamente vigente el Real Decreto 1393/2007 de ordenación de las enseñanzas universitarias en el que se materializó la desaparición definitiva del citado catálogo, de modo que, como queda dicho, los títulos eran ya diseñados y propuestos por las universidades. Ello comportaba, entre otros aspectos, la libertad de éstas para proponer el nombre de sus títulos siempre y cuando fueran coherentes con su plan de estudios y no indujeran a error o confusión sobre sus objetivos y finalidad.

De este modo, a partir de la promulgación del Real Decreto 1393/2007 ya no cabía, técnicamente, referirse al título de Graduado en Derecho, pues, aunque en la práctica y sobre todo en las disciplinas científicas más consolidadas y de mayor tradición, las universidades siguen mostrando tendencia a conservar las denominaciones clásicas, nada impediría en la pura ordenación universitaria que, por ejemplo, una universidad propusiera en este ámbito otra denominación como Graduado en ciencias jurídicas o cualquier otra.

Es el caso que con motivo de los trabajos llevados a cabo por la comisión constituida en su día para la elaboración del Reglamento de acceso, se consideró imprescindible que el primero de los escalones para la consecución del título profesional fuera precisamente la posesión del título de Licenciado en Derecho o Graduado en Derecho excluyendo cualquier otro. Sin embargo esta condición venía a chocar, además de con el inconveniente acabado de citar en relación con la denominación del título de Grado, con el principio general fijado en la ordenación universitaria de libre acceso al Master desde cualquier título de grado establecido en el art. 16 del RD 1393/2007, si bien las universidades podían imponer al aspirante cuando así lo consideraran oportuno, complementos de formación que podían integrase tanto dentro del propio Máster como fuera de él. (art.17)

Para dar solución a estas contradicciones se optó por configurar un reglamento de acceso que tuviera carácter autónomo y no estuviera estrictamente sometido a condicionamientos propios de la ordenación universitaria como los que se acaban de citar. Es por eso que el Reglamento, en su artículo 2, hace mención expresa a la posesión del título de Graduado en Derecho, pues todos los que hasta ese momento habían sido verificados en ese ámbito disciplinar y figuraban inscritos en el RUCT incorporaban esa denominación y cumplían los requisitos curriculares exigidos (pues en realidad, en su mayor parte, provenían de la mera transformación de las antiguas licenciaturas en derecho). Y asimismo, para los que en el futuro pudieran crearse, se añadió la expresión *" o de otro título universitario de grado equivalente que reúna los requisitos establecidos en el artículo 3 de este Reglamento"*. En consecuencia, el artículo 3 vino a establecer las competencias que habrían de reunir los futuros títulos de Grado que pretendieran habilitar para seguir el itinerario de acceso a las citadas profesiones jurídicas. Dicho de otro modo, el Reglamento venía a sustituir para estos títulos la mecánica anteriormente citada, propia de la ordenación universitaria por lo que, a diferencia de otras profesiones reguladas, no fue necesario adoptar aquí Acuerdo de Consejo de Ministros ni orden ministerial estableciendo las directrices pues éstas aparecen ya concretadas en el artículo 3 del Reglamento.

De lo anterior caben extraer dos conclusiones de extraordinaria importancia por lo que a la cuestión examinada se refiere:

- La primera, que en el itinerario previsto para el acceso al ejercicio profesional de la abogacía no rige el principio de acceso universal al Máster contenido en el artículo 16 del Real Decreto 1393/2007. Quiere ello

decir que las universidades, a estos efectos, solo podrán admitir a dichas enseñanzas a los poseedores de un título de Licenciado en Derecho, de Graduado en Derecho inscrito en el RUCT con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento de acceso o de un título de Graduado en Derecho posterior que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 3. Obviamente esta afirmación debe ser matizada en el sentido de que la imposibilidad de acceso a que se ha hecho referencia se circunscribe únicamente a los efectos de continuar el itinerario profesional, esto es, de que el candidato sea admitido a la prueba de aptitud. Pero nada impide que la universidad pueda admitir a este mismo Master, en tanto que se trata de un título oficial español, a cualquier aspirante que opte a ello por la vía del artículo 16, con la única pretensión de adquirir una formación postgraduada conducente a la obtención de un título oficial español, siempre y cuando el interesado sea plenamente consciente de que el Master obtenido no le cualificará para la obtención del título profesional de Abogado.

- La segunda, que, obviamente, esta regulación se refiere a títulos españoles de Licenciado o Graduado, por lo que las Universidades tampoco podrán hacer uso de la atribución conferida por el repetido artículo 16 en orden a la admisión de titulados extranjeros sin necesidad de previa homologación de su título de origen. Este aspecto relativo a titulados extranjeros será objeto de posterior tratamiento en este informe.

De lo expuesto no cabe en absoluto deducir que la ordenación profesional contenida en el Reglamento se configure por completo al margen de la ordenación universitaria pues, por el contrario, asume determinadas particularidades propias de ella. Así, por ejemplo, para que el título de graduado en derecho a que se refiere el tan repetido artículo 3 del Reglamento cualifique para continuar el itinerario de acceso al ejercicio profesional y permita el acceso a la formación especializada, el Reglamento encomienda a la ANECA, o a la agencia evaluadora que en su caso corresponda, la comprobación del cumplimiento de los requisitos citados en dicho artículo 3, debiendo hacerse constar expresamente esta circunstancia en el informe de la evaluación emitido por dichas agencias en el marco del procedimiento de verificación. Del mismo modo cuando la formación especializada que constituye el segundo eslabón del itinerario profesional adopte la forma de Master impartido por las universidades, la misma no tendrá que someterse al régimen evaluatorio de acreditación por el Ministerio de Justicia, siendo sustituido éste por el informe de la ANECA u órgano de evaluación que corresponda en el marco del procedimiento de verificación, de modo que, obtenida ésta, se obtendrá automáticamente la acreditación a los efectos de su inscripción en el registro administrativo instituido por el artículo 8 del repetido Reglamento y que reside en el Ministerio de Justicia.

Procedimientos del ordenamiento jurídico español para otorgar validez en nuestro país a los títulos extranjeros.

Como queda dicho, la regulación normativa del acceso a las profesiones de abogado y procurador se refiere a los títulos que son propios de la ordenación española, de modo que se expresa sobre los títulos españoles de Licenciado, Graduado o Máster. Ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de que los poseedores de títulos extranjeros puedan, cumpliendo el resto de los requisitos que pudieran ser de aplicación, acceder a los títulos profesionales de Abogado y Procurador. Para ello deberán hacer uso de los procedimientos específicos previstos en el ordenamiento jurídico español sobre reconocimiento de títulos extranjeros, a saber, la homologación que, en esencia y con la matización a la que más adelante se hará referencia, supone la declaración de equivalencia a todos los efectos de un título extranjero respecto de un determinado título español, y la convalidación que hace referencia al reconocimiento de estudios parciales que permitirá, en su caso, la continuación de estos y la obtención de un título español.

La vigente normativa sobre homologación de títulos extranjeros la constituye el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre que diferencia entre dos procedimientos, el de homologación y el de declaración de equivalencia, cuyos ámbitos objetivos son distintos al estar previsto el primero de ellos respecto de los títulos españoles que den acceso al ejercicio de una profesión regulada y, el segundo, respecto de aquellos para los que no se hayan previsto dichas atribuciones profesionales.

Como ha quedado expuesto anteriormente, la singular regulación del acceso al ejercicio de la profesión de Abogado precisa de la acreditación de tres requisitos, el primero de los cuales es estar en posesión del título español de Licenciado o Graduado en Derecho.

Dicha configuración imposibilita que sobre la base de la normativa vigente pueda homologarse un título extranjero al título de Graduado en Derecho toda vez que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 del Real Decreto 967/2014, el referido título no da acceso al ejercicio de ninguna profesión regulada por sí mismo.

Tampoco puede ser de aplicación a estos títulos extranjeros el procedimiento de declaración de equivalencia dada la exclusión prevista en el Anexo II de la referida norma que imposibilita la declaración de equivalencia no conducente a la habilitación o acceso a la misma para el ejercicio del abogado y procurador de los tribunales en tanto que se requiere acreditar unos conocimientos específicos a tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento por el que se desarrolla la Ley 34/2006.

Sin embargo, en el régimen vigente con anterioridad a la aprobación del Real Decreto 967/2014, contenida en el Real Decreto 285/2004 que llevaba a cabo

dicha homologación respecto de los títulos españoles que conformaban el Catálogo Oficial de Títulos Universitarios, sí era posible la homologación del título extranjero respecto del título de Licenciado en Derecho, si bien, con frecuencia, dicha homologación quedaba condicionada a la superación por el interesado de una prueba de requisitos formativos complementarios sobre materias de derecho positivo español.

De este modo, podrán acceder al curso de formación especializado exigido por el Reglamento aquellos titulados extranjeros que se encuentren en posesión de la credencial de homologación al título de Licenciado en Derecho toda vez que, como queda dicho, la nueva norma, el RD 967/2014, lo impide a partir de su entrada en vigor

En cuanto a la convalidación, esto es, el reconocimiento de estudios parciales, la competencia para llevarla a cabo recae en las Universidades. Así, el estudiante procedente de un sistema educativo extranjero que haga uso de la convalidación obtendrá, en su caso, el correspondiente título español, perfectamente habilitante para acceder al curso de formación especializada.

Una vez expuestas las consideraciones anteriores procede contestar a las concretas consultas formuladas por la Subdirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal:

1. Respecto de la primera de las cuestiones formuladas; aún cuando en puridad la homologación debería ser un trámite de cumplimiento previo al acceso a la formación especializada, es lo cierto que se trata de un procedimiento cuya tramitación se demora excesivamente en el tiempo por lo que no se ve inconveniente alguno en que, excepcionalmente, se admita, máxime teniendo en cuenta que hoy por hoy se trata de un grupo residual circunscrito a los que instaron el procedimiento de acuerdo con la normativa de homologación anteriormente vigente.

2. Respecto de la segunda de las cuestiones enunciadas, ha de señalarse que existe una diferencia conceptual importante respecto del supuesto anterior pues, como se ha indicado, en este supuesto el aspirante, una vez efectuadas las convalidaciones que procedan, habrá de continuar necesariamente completando los estudios hasta su conclusión con la obtención del correspondiente título español por lo que, aplicando un criterio estricto, deberían acreditar la posesión de éste antes de acceder a la formación especializada como ocurre con los estudiantes del sistema universitario español. Sin embargo y habida cuenta la innegable confusión que se ha generado en las universidades españoles que en su mayor parte han venido entendiendo que era de aplicación a estos supuestos el principio de acceso universal contenido en el artículo 16 del RD 1393/2007 comentado anteriormente, esta Subdirección General recomienda la aplicación de una interpretación generosa para este colectivo, sobre todo,

una vez que este extremo ha sido expresamente aclarado en la nueva orden de convocatoria de la prueba de aptitud. Ello no impide que se examinen con detenimiento las certificaciones académicas a fin de comprobar la carga en créditos ECTS teniendo en cuenta que, la cifra considerada normal para un estudiante a tiempo completo es de 60 ECTS cursados en cada año académico, por lo que, si bien serían aceptables determinadas desviaciones al alza sobre esta cifra, serían del todo punto descartables, certificaciones que acrediten la superación de un número de créditos imposibles de asumir por el estudiante en dicho periodo temporal. Aún cuando es ciertamente difícil concretar aquí una cifra, parece que todo lo que exceda de 90 ECTS anuales exigiría una explicación muy convincente.

3. Respecto de la tercera de las consultas, como ya se indicó anteriormente, esta declaración, instaurada por la nueva regulación del RD 967/2014 excluye expresamente su habilitación para el acceso al ejercicio de las profesiones de Abogado y Procurador, por lo que, a juicio de esta Subdirección General, deben rechazarse de plano.

4. Finalmente, respecto de las prácticas realizadas en el extranjero, tanto las relativas al Grado como al Master, obviamente han de estar encaminadas a la formación en derecho positivo español por lo que éste debe ser el criterio determinante, independientemente de la locación física del despacho en el que se hubieran realizado. Incluso podría aducirse que unas prácticas realizadas en un despacho profesional español o vinculado con el derecho español radicado en un país extranjero podrían otorgar cierta plusvalía formativa al estudiante. Pero en todo caso, en este punto y habida cuenta que tanto el Grado como el Master han de someterse al procedimiento de verificación, habría que comprobar si tales prácticas en el extranjero constan en la correspondiente Memoria que la universidad ha de someter a la consideración de la agencia evaluadora. De este modo, si el título hubiera sido verificado constando esta circunstancia nada impediría su admisión.

   En todo caso, la singularidad de estos supuestos requiere, siempre a juicio de esta Subdirección General, el examen pormenorizado de cada uno de los casos detectados.

Madrid, 19 de julio de 2017