

**INFORME QUE EMITE LA COMISIÓN JURÍDICA SOBRE EL APARTADO TERCERO DE LA
DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA DE LA LEY 34/2006, DE 30 DE OCTUBRE, SOBRE EL ACCESO
A LAS PROFESIONES DE ABOGADO Y PROCURADOR DE LOS TRIBUNALES**

1. ANTECEDENTES.

A. Ha sido trasladada a esta Comisión Jurídica la solicitud de Informe sobre la interpretación que debe darse al mandato contenido en el apartado tercero de la disposición transitoria única de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales; y específicamente sobre la situación en que se encontraría quien se colegie amparado en ese apartado y cause después baja en el Colegio, pretendiendo más tarde volver a colegiarse.

La disposición transitoria única tiene el siguiente tenor literal:

“Profesionales colegiados a la entrada en vigor de la exigencia de título profesional

1. Los títulos profesionales regulados en esta Norma no serán exigibles a quienes ya estuvieran incorporados a un colegio de abogados o procuradores, como ejercientes o no ejercientes, en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley.

2. Los títulos profesionales regulados en esta Ley tampoco serán exigibles a quienes, sin estar incorporados a un colegio de abogados o procuradores a su entrada en vigor, hubieran estado incorporados antes de su entrada en vigor, como ejercientes o no ejercientes, durante un plazo continuado o discontinuo no inferior en su cómputo total a un año, siempre que procedan a colegiarse antes de ejercer como tales y no hubieran causado baja por sanción disciplinaria.

3. Quienes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley se encontraran en posesión del título de licenciado o grado en Derecho o en condiciones de solicitar su expedición y no estuvieran comprendidos en el apartado anterior, dispondrán de un

plazo máximo de dos años, a contar desde su entrada en vigor, para proceder a colegiarse, como ejercientes o no ejercientes, sin que les sea exigible la obtención de los títulos profesionales que en ella se regulan”.

Tan sólo el apartado tercero ha sido modificado por el apartado cuarto de la disposición final cuarta de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

Junto a ella, resulta relevante, como después se demostrará, la disposición adicional octava de la misma Ley de Acceso, que lleva por rúbrica “*Licenciados en Derecho*” y que fue incorporada al texto por la disposición final tercera del Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. La misma fue después modificada por la disposición final tercera.2 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. La modificación es, por supuesto, aún más generosa que su versión original y lleva a la siguiente redacción vigente:

“Los títulos profesionales que se regulan en esta Ley no serán exigibles a quienes obtengan un título de licenciado en Derecho con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, siempre que en el plazo máximo de dos años, a contar desde el momento en que se encuentren en condiciones de solicitar la expedición del título oficial de licenciado en Derecho, procedan a colegiarse, como ejercientes o no ejercientes”.

Conviene recordar que la entrada en vigor de la Ley se produjo a los cinco años de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Dado que se publicó en el BOE de 31 octubre 2006, entró en vigor el 31 de octubre de 2011.

B. Interesa a los efectos del presente Informe destacar que en el sitio web del Consejo General de la Abogacía Española (www.abogacia.es) se incluyó un comentario titulado “*La Ley de Acceso y su entrada en vigor. Problemas de interpretación de la disposición transitoria*”, en el que se incluyen una serie de preguntas y respuestas para facilitar la interpretación y aplicación de la norma a los eventuales interesados.

Igualmente, en el seno del CGAE, más concretamente por parte de la Comisión de Formación, se elaboró con fecha 18 de diciembre de 2013 el denominado “*Informe sobre el ámbito personal y temporal de aplicación de la Ley 34/2006 y la exigencia de título profesional de abogado para la colegiación*”, que trata diversas cuestiones relacionadas con la aplicación de la Ley de Acceso en el tiempo y respecto del asunto que nos ocupa afirma lo siguiente:

“Ese plazo de dos años terminó el día 31 de octubre de 2013. Quienes dentro del mismo se colegiaron al amparo de lo establecido en la indicada DTU.3 gozaron entonces de la exención en ese periodo del requisito legal de la previa obtención del título profesional de abogado. Concluido el plazo deja de operar la exención. Eso quiere decir que si los así incorporados causaren baja colegial y, en el futuro procedieran de nuevo a colegiarse, esa nueva colegiación se someterá a lo entonces previsto en la Ley vigente, la cual exige (si no se produce entre tanto un cambio legal en el actual artículo 1.4) como “requisito imprescindible para la colegiación” el mencionado título. Esas personas, en el momento de colegiarse de nuevo, por ejemplo en el año 2018, ni estarán comprendidas dentro de ninguna de las seis primeras categorías analizadas, ni estarán tampoco dentro del plazo taxativamente establecido en la Ley para que dentro del mismo no se les exija ese requisito para la colegiación”.

C. Asimismo resulta de interés destacar que la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM) se pronunció sobre el supuesto citado en su resolución de 25 de noviembre de 2014, posteriormente ratificada por el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid. El criterio de la Junta de Gobierno sigue el marcado por el Informe de la Comisión de Formación del CGAE, sentando lo siguiente:

“Por las razones expuestas la Junta de Gobierno es del criterio de que quienes se incorporaron al Colegio con exención del título profesional de abogado al amparo de la previsión recogida en el apartado 3º de la disposición transitoria única de la Ley de Acceso y causan baja (para lo que ostentan la más absoluta libertad de decisión) su posterior colegiación, que será pretendida con plena vigencia de la citada Ley, estará sometida a ésta y, por tanto, a la necesaria obtención del título profesional de abogado que como “requisito imprescindible” para la colegiación impone su artículo 1.4 y al que se remite implícitamente el artículo 7.1.h) de los Estatutos del Colegio de Abogados de Madrid, que contempla entre los requisitos para la colegiación “cualquier otro que establezca la normativa vigente y en especial la que regule el acceso a la profesión de Abogado”, sin que pudiera acogerse de nuevo a la previsión recogida por el apartado 3º de la tantas veces repetida disposición transitoria única de la Ley de Acceso para colegiarse de nuevo – de causar baja – con exención del título profesional de abogado y con el pretexto de que ostentaba el título de licenciado en Derecho (o grado en

Derecho) a fecha 31 de octubre de 2011, pues el plazo de dos años que el referido apartado 3º prevé para ello venció el 31 de octubre de 2013”.

La citada resolución fue recurrida en vía contencioso-administrativa y resuelta por sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 32 de Madrid. Ahora bien, el fallo fue de inadmisibilidad por lo que dejó sin resolver la cuestión de fondo planteada. Aun cuando la sentencia realiza un excurso en su fundamento de derecho sexto sobre tal cuestión, lo cierto es que se expresa en términos de tal generalidad que no se puede extraer de ellos criterio jurisprudencial alguno para resolver el problema planteado.

D. El Defensor del Pueblo se interesó sobre esta cuestión y en fecha 14 de mayo de 2014 formuló una Recomendación al Ministerio de Justicia, instando a que *“se impulse la reforma que proceda tendente a la clarificación del contenido de la disposición transitoria”.*

La respuesta que obtuvo el Defensor del Pueblo del Ministerio de Justicia, tras tomar en consideración la Recomendación, muestra la interpretación sostenida por el Departamento, que es del siguiente tenor:

“(…) se informa que la interpretación que se está manteniendo de la meritada disposición transitoria única, es la de que aquellos Licenciados en Derecho cuya colegiación se realizó entre el 30 de octubre de 2011 y el 30 de octubre de 2013, al amparo de lo dispuesto en el apartado 3 de la disposición transitoria única, deben permanecer un año colegiados como ejercientes o no ejercientes, por analogía con lo dispuesto en el apartado 2 de la mencionada disposición transitoria única, no produciendo, por tanto, discriminación alguna entre ambos colectivos de Licenciados en Derecho”.

E. En definitiva, de lo expuesto se deduce que la Comisión de Formación del CGAE, el ICAM y el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid consideran que el abogado colegiado al amparo del apartado 3º de la disposición transitoria única de la Ley de Acceso deberá permanecer colegiado indefinidamente, puesto que si se da de baja en cualquier momento perderá el derecho de volver a colegiarse sin obtener el título profesional de abogado regulado en la misma Ley, estando sometido a los mismos requisitos existentes en el momento de su nueva colegiación para cualquiera que en ese momento pretenda colegiarse.

Por su parte, la interpretación que el Ministerio de Justicia realiza para el mismo supuesto es diferente. El Ministerio considera que el abogado colegiado al amparo del apartado 3º de la disposición transitoria única de la Ley de Acceso que permanezca colegiado un año tendrá el derecho de volver a colegiarse sin obtener el título profesional de abogado regulado en la misma Ley.

La discrepancia entre las dos posturas resulta evidente. Y, de hecho, las dos tesis antagónicas que mantienen las diferentes entidades citadas no son las únicas posibles como veremos a continuación.

F. Por último, en fecha muy reciente, hemos tenido conocimiento de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 30 de septiembre de 2012, en la que desestima el recurso de apelación interpuesto por el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid y, en consecuencia, confirma la apelada del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28, de 17 de marzo de 2016, por la que se estimó el recurso por un abogado a quien el ICAM denegó la segunda colegiación por entender que, al haber transcurrido el período de dos años desde la entrada en vigor de la Ley de Acceso, se encontraba ya sometido a ésta y, por tanto, a la necesaria obtención del título profesional de abogado.

La peculiaridad del caso radica en que la sentencia de instancia y la de apelación, en cuanto acoge sus argumentos, se separan incluso del criterio del Ministerio de Justicia, no exigiendo el estricto cumplimiento del plazo de un año como colegiado, a pesar de que en el último párrafo de sus razonamientos al respecto hacen una referencia al mismo tanto para los supuestos del apartado 2º como del 3º. Sin embargo, si esa referencia no existiese en ambas sentencias, el razonamiento tampoco se resentiría.

Bien es verdad que en el asunto decidido el abogado había estado colegiado durante más de un año y siete meses, pero el año del apartado 2º de la disposición transitoria no es decisivo a estos efectos, sino que la interpretación se fundamenta en la finalidad declarada de la Ley tal y como aparece plasmada en el breve párrafo de la Exposición de Motivos que transcribimos a continuación:

“El texto subraya la importancia de la formación práctica de los profesionales, de modo que quede garantizada de forma objetiva su capacidad para prestar la asistencia jurídica constitucionalmente prevista”.

2. LA INTERPRETACIÓN DEL APARTADO TERCERO DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA DE LA LEY DE ACCESO.

A. La interpretación acerca del alcance del mandato normativo contenido en el apartado 3º de la disposición transitoria es necesaria antes de analizar las concretas cuestiones suscitadas en este Informe. Y hemos de partir de que el citado apartado regula exclusivamente la colegiación de determinados Licenciados o Graduados en Derecho.

Debemos tomar como base una premisa esencial de carácter doble. Y así, podemos afirmar que las normas regulan lo que regulan y, por contra, no regulan aquello que no regulan. Lo indicado puede parecer una perogrullada, pero consideramos preciso aclarar desde un principio que no es posible entender que el Legislador haya pretendido imponer a los particulares condiciones o requisitos que no aparecen en la ley; y, además, que carece de lógica jurídica considerar que una norma que regula una institución está regulando a su vez la contraria, esto es, en nuestro caso, que una norma que regula expresamente la colegiación esté regulando indirectamente las consecuencias de la baja colegial.

Y ello a pesar de que, desde un particular punto de vista, pudiera parecer más lógico, más equitativo, más justo o más coherente con el sistema jurídico español la tesis mantenida por terceros en contraposición con la opción elegida por el Legislador.

En muchas ocasiones las leyes incluyen previsiones concretas extrañas, absurdas e incluso contrarias al criterio general mantenido por ellas mismas en otros artículos, pero así y todo deben respetarse tales previsiones. Esto suele ocurrir cuando se producen reformas en leyes preexistentes. A veces, esas reformas responden a criterios y objetivos diferentes –en ocasiones, radicalmente opuestos- a los pretendidos inicialmente, lo que da lugar a normas incomprensibles y contradictorias. No es éste el caso de la que analizamos. A nuestro juicio, la disposición transitoria resulta coherente en sus diferentes apartados, si bien algunas de sus previsiones, específicamente por comparación entre el apartado 2º y 3º, pueden dar lugar a interpretaciones extrañas, como las mantenidas hasta el momento sobre el citado apartado 3º

por la Comisión de Formación del CGAE, el ICAM, el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Justicia.

B. Es preciso tener siempre presente que nos encontramos ante una norma incorporada a una disposición transitoria. Esta cuestión no es baladí si atendemos al contenido de este tipo de disposiciones, tal y como se determina en el apartado 40 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría [del Ministerio de la Presidencia], por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa:

“40. Disposiciones transitorias.- El objetivo de estas disposiciones es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

Deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente.

Incluirán exclusivamente, y por este orden, los preceptos siguientes:

a) Los que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

b) Los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

c) Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.

d) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.

e) Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.

No pueden considerarse disposiciones transitorias las siguientes: las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo y las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez”.

C. Los tres apartados de la disposición transitoria única de la Ley de Acceso responden adecuadamente a los requerimientos propios de tal clase de disposiciones y regulan tres supuestos diferentes.

1.- El primero se refiere a quienes estuvieran colegiados -como ejercientes o no ejercientes- a la entrada en vigor de la Ley, a quienes no se exigirán en ningún momento los nuevos títulos profesionales. Se trata de una norma sencilla y clara.

2.- El segundo supuesto trata de aquéllos que no estaban colegiados a la entrada en vigor de la Ley, pero lo estuvieron en algún momento anterior durante un plazo continuado o discontinuo no inferior en su cómputo total a un año. Para estos interesados se permite su nueva colegiación en cualquier momento –sin limitación temporal alguna vinculada o dependiente de la entrada en vigor de la Ley- y sin que se les puedan exigir los nuevos títulos profesionales. El requisito del año resulta sorprendente no en sí mismo, sino por su falta de justificación en la Exposición de Motivos del texto legal.

3.- El tercer caso, que es el objeto del presente Informe, se refiere a quienes no estaban colegiados a la entrada en vigor de la Ley, ni nunca lo habían estado o lo habían estado durante un plazo inferior al año previsto en el apartado segundo, pero se encontraran en posesión del título de licenciado o grado en Derecho o en condiciones de solicitar su expedición. A éstos se les permite colegiarse -como ejercientes o no ejercientes- en un plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor, sin que se les puedan exigir los nuevos títulos profesionales.

Este apartado no aparecía en el texto aprobado por la Ponencia designada al efecto en el Congreso de los Diputados y se incluyó directamente en la Sesión de 7 de junio de 2006 de la Comisión de Justicia del Congreso, que actuaba con competencia legislativa plena. Como

puede leerse en el Diario de sesiones, la disposición transitoria única es resultante de dos transacciones presentadas en la sesión, cuya principal consecuencia fue convertir los dos apartados iniciales en tres. En definitiva, efectuada la votación, dio el resultado de 22 votos a favor y 15 abstenciones.

La norma fue después modificada por la disposición final cuarta de la Ley 5/2012, que le otorgó su redacción definitiva, pero que tampoco tiene utilidad para la exégesis del precepto.

Como vemos, la norma regula la posibilidad de colegiación sin exigibilidad de los nuevos títulos profesionales durante un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley. Una vez transcurrido ese plazo, quienes no estaban colegiados a la entrada en vigor de la Ley y nunca lo habían estado o lo habían estado durante un plazo inferior a un año, deberán obtener los nuevos títulos profesionales si quieren colegiarse en un Colegio de Abogados (o de Procuradores).

La diferencia esencial entre los afectados por el apartado 3º de la disposición transitoria con respecto a los incluidos en el ámbito de aplicación del apartado 2º (los del apartado 1º integran un supuesto cualitativamente diferente) radica en la limitación temporal de dos años para colegiarse sin necesidad de obtener los nuevos títulos profesionales. Los amparados por el apartado 2º podrán volver a colegiarse cuando lo deseen, en cualquier momento, con la mera acreditación de que han estado colegiados anteriormente durante un período – continuado o discontinuo- de un año, en tanto que los del apartado 3º deberán volver a colegiarse (si han estado colegiados menos de un año) o colegiarse por primera vez (si no han estado nunca colegiados) en un plazo de máximo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley de acceso.

Esto es lo que regulan esos apartados de la disposición transitoria: la colegiación de determinados Licenciados o Graduados en Derecho, cuyos títulos académicos mantienen sus efectos profesionales clásicos. Y colegiación es inscripción o acceso al Colegio. La disposición no regula la baja colegial y sus consecuencias.

Así pues, la interpretación de los casos que el apartado 3º de la disposición transitoria regula es muy clara y sencilla. De hecho, no parece haber suscitado duda con respecto a quienes pretendieron su colegiación en ese plazo de dos años tan repetido en este Informe.

Las dudas han surgido, sin embargo, cuando quienes se colegiaron a su amparo se dieron después de baja colegial y han pretendido volver a colegiarse o a darse de alta una vez transcurrido el tan repetido plazo de dos años.

3. LAS CUESTIONES SUSCITADAS.

A. Sentado ya cuál es el alcance de la regulación contenida en el apartado 3º de la disposición transitoria de la Ley de acceso, surgen inmediatamente, a los efectos del presente Informe, dos preguntas que se derivan del citado apartado, de su comparación con la redacción de los dos anteriores y de los criterios discrepantes que la Comisión de Formación del CGAE el ICAM, Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid, el Ministerio de Justicia y ahora el TSJ de Madrid han mantenido. A saber:

1ª.- ¿Cabe la posibilidad de que el abogado colegiado al amparo del apartado 3º de la disposición transitoria única de la Ley de Acceso que se haya dado de baja tenga el derecho de volver a colegiarse sin obtener el título profesional de abogado regulado en la misma Ley?

2ª.- En caso de que la respuesta a la anterior pregunta sea afirmativa, ¿se le puede imponer algún requisito para obtener ese derecho, como puede ser el de haber permanecido colegiado un año por analogía con el apartado 2º de la misma disposición?

Con estas preguntas nos situamos ya en un momento posterior a la eficacia real del apartado 3º, que se agota con la colegiación del afectado. No obstante, ésta es la esencia de las cuestiones planteadas y resueltas con criterios contradictorios por la Comisión de Formación del CGAE, el ICAM, Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid, el Ministerio y el TSJ de Madrid.

A nuestro juicio y como afirmación de principio debemos partir de que el tratamiento de la nueva alta colegial de quien haya causado baja después de la entrada en vigor de la Ley de Acceso debe ser idéntica en todos los casos que, a su vez, sean idénticos atendiendo

exclusivamente a la causa de la baja, pero no a las situaciones o circunstancias personales descritas en los diferentes apartados de la disposición transitoria de la Ley.

Esto significa que quien haya causado baja deberá cumplir, si quiere darse de alta nuevamente, con las obligaciones establecidas en el Estatuto General de la Abogacía Española atendiendo exclusivamente a la causa de la baja (impago de cuotas, sanción firme u otra).

Esta afirmación es consecuencia lógica de cuanto ya anticipamos anteriormente acerca de que el apartado 3º de la disposición transitoria regula lo que regula, pero no otras instituciones, relaciones o situaciones jurídicas diferentes. Y regula la colegiación en un período determinado con unos requisitos específicos, pero no regula la baja colegial, ni sus consecuencias.

B. Podemos así abordar la respuesta a la primera pregunta, esto es, ¿cabe la posibilidad de que el abogado colegiado al amparo del apartado 3º de la disposición transitoria única de la Ley de Acceso que se haya dado de baja tenga el derecho de volver a colegiarse sin obtener el título profesional de abogado regulado en la misma Ley?

La única respuesta coherente con lo expuesto hasta ahora es que puede hacerlo si los demás abogados pueden hacerlo. La esencia de nuestra argumentación radica en que no cabe discriminar a quienes se han colegiado al amparo del apartado 3º de la disposición transitoria de la Ley de acceso con respecto a otros colegiados ni en su condición de colegiados, ni en las consecuencias derivadas de una eventual baja colegial, ni tampoco cuando quieran volver a darse de alta.

C. Debe llamarse la atención, en cualquier caso, sobre las diferencias de redacción existentes entre el apartado 2º y el 3º de la disposición transitoria, que pueden haber llevado a algunos a pensar que los efectos de uno y otro en el estatus colegial de los afectados es diferente. Ciertamente, la inexistencia de constancia del debate parlamentario en el Diario de la sesión del Congreso en que el apartado 3º fue incluido nos priva de conocer si la voluntad del Legislador era parcialmente distinta de la que plasmó en la Ley y que refleja con exactitud la voluntad de ésta.

La redacción del apartado 2º refleja textualmente que los títulos profesionales regulados en esta Ley no serán exigibles a quienes, se incluyen en su ámbito de aplicación.

Por su parte, la del apartado 3º es ligeramente distinta, ya que describe en primer lugar su ámbito de aplicación subjetivo para ordenar que si los afectados se colegian en un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley no les serán exigibles los títulos profesionales que en ella se regulan.

La diferencia de redacción resulta imprescindible porque a los afectados por el apartado 2º nunca les serán exigibles los títulos profesionales, en tanto que a los del apartado 3º no les serán exigibles tan sólo si se colegian en el plazo de dos años. Es decir, si dejan pasar ese plazo no podrán acogerse a la excepción.

Pero la norma no dispone que quienes se han colegiado en el plazo de dos años deban permanecer en situación de alta toda su vida y que si así no lo hacen, cuando quieran volver a la situación de alta colegial deberán cumplir todos los requisitos de la Ley de acceso. Esto no se afirma, ni se puede deducir de las previsiones legales. Y si no se puede extraer del texto de la norma de una manera clara y natural, parece obvio que no se podrá exigir a los abogados, limitando su acceso al Colegio en forma contraria a la previsión legal que ya reguló las peculiaridades de su primera colegiación.

D. Debe tomarse en consideración, por otra parte, que no puede acudirse al recurso formal de entender que a quien pretende colegiarse de nuevo en las circunstancias antes descritas se le han de exigir de nuevo todos los documentos precisos para la colegiación y que eso implica necesariamente la obligatoriedad para el Colegio de exigir los que acrediten el título profesional.

Al contrario, en realidad no deberían exigírsele, si atendemos a la previsión del art. 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hoy derogada, pero vigente cuando se aprobó la Ley de Acceso, conforme al cual los ciudadanos tienen derecho:

“A no presentar documentos (...) que ya se encuentren en poder de la Administración actuante”.

El art. 53.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo recoge ahora con la siguiente redacción:

“A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas”.

En consecuencia, la nueva alta debe llevarse a efecto sin solicitar al interesado de nuevo los documentos relativos a su titulación. Tan sólo podrá exigírsele que presente los relacionados con actos que sean precisos para el nuevo alta en función de la causa de baja y que no le consten ya al Colegio.

E. Otra premisa de la que debemos partir es que la generosidad de la disposición transitoria con quienes se encontraban en las situaciones jurídicas que describe impregna todos sus apartados y no solamente el 1º y el 2º. De ahí que no puedan utilizarse los apartados 1º y 2º como argumento para imponer condiciones o requisitos a quienes se ven afectados por el apartado 3º y que éste no impone o establece. Y menos aún para restringir los derechos de quienes entran en el ámbito subjetivo de aplicación del apartado 3º.

F. Una interpretación sistemática del precepto nos lleva a idéntica conclusión. Para ello resulta imprescindible comparar la norma analizada con la disposición adicional octava de la misma Ley de Acceso, que lleva por rúbrica *“Licenciados en Derecho”* y sobre cuya incorporación al texto legal se ha escrito anteriormente. Su redacción vigente es del siguiente tenor:

“Los títulos profesionales que se regulan en esta Ley no serán exigibles a quienes obtengan un título de licenciado en Derecho con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, siempre que en el plazo máximo de dos años, a contar desde el momento en

que se encuentren en condiciones de solicitar la expedición del título oficial de licenciado en Derecho, procedan a colegiarse, como ejercientes o no ejercientes”.

El hecho de que la norma pudiera estar más naturalmente residenciada en una disposición transitoria que en esta adicional es cuestión puramente doctrinal, lo importante es su contenido.

Pues bien, si se parte de la tesis de la Comisión de Formación del CGAE, del ICAM y del Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid y se compara la redacción de esta disposición adicional con la el apartado 3º de la disposición transitoria, resultaría que serían de peor condición quienes en el momento de la entrada en vigor de la Ley se encontrarán en posesión del título de licenciado en Derecho (apartado 3º) que quienes obtuvieran el título de licenciado en Derecho con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley (adicional octava). Y esto no es jurídicamente razonable, ni en verdad posible porque la discriminación sería tan evidente que convertiría en inconstitucional la previsión del apartado 3º de la disposición transitoria.

Lo expuesto implica que deba acudirse a una interpretación que evite la discriminación y facilite una aplicación coherente de la norma. Ése ha sido el propósito del presente Informe.

G. Por su parte, la *ratio decidendi* de la Sentencia antes citada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, de 30 de septiembre de 2012, debe ser objeto de análisis reposado. Cuando se afirma (fundamento jurídico cuarto) que *“debe tenerse presente cuál es la finalidad del establecimiento del título profesional de abogado que se expone en la Exposición de Motivos de la referida Ley de 2006 y que subraya la importancia de la formación práctica de los profesionales, de modo que quede garantizada de forma objetiva su capacidad para prestar la asistencia jurídica constitucionalmente prevista”*, quiere decirse que el hecho de haber ejercido o incluso de haber estado colegiado como no ejerciente durante *“un período dilatado”* –como también expresa la sentencia- implica que esa formación queda acreditada.

Antes decíamos que la citada sentencia (y la de instancia), se separa del criterio del Ministerio de Justicia, no exigiendo el estricto cumplimiento del plazo de un año como colegiado, a pesar de que en el último párrafo de sus razonamientos al respecto hace una referencia al mismo

tanto para los supuestos del apartado 2º como del 3º. Ahora bien, también destacábamos que si esa referencia no existiese en la sentencia, el razonamiento tampoco se resentiría.

La motivación fundamental radica en que el interesado cumple el objetivo de formación por un ejercicio profesional suficiente, que no es preciso establecer en un año o en otro lapso temporal concreto. Ciertamente, la carga argumental de la sentencia es escasa y eso la hace aparecer como voluntarista, al pretender justificarse en el cumplimiento del objetivo de formación que subyace a la Ley. Esto nos llevaría obviamente a tener que analizar exhaustivamente cada caso concreto, partiendo de la base de que un año de ejercicio o colegiación sería sin duda suficiente –así se extrae de la sentencia-, pero sin descartar que un período inferior de especial actividad o de intensa práctica también lo fuera.

La contrapartida a ese razonamiento sería que en supuestos de permanencia en situación de alta durante períodos corto de tiempo al amparo del apartado 3º de la disposición transitoria podría cuestionarse el mantenimiento de la tesis del TSJ, con la consiguiente inseguridad jurídica que se generaría para los afectados que se encuentren en situaciones diferentes.

H. A nuestro juicio, el TSJ apunta a la tesis correcta, pero no llega a desarrollarla en plenitud.

Desde luego, el punto de partida del TSJ es el correcto en términos absolutos cuando afirma que debemos partir de la finalidad que la Ley de Acceso explicita con respecto al establecimiento del título profesional de abogado y que subraya la importancia de la formación práctica de los profesionales, de modo que quede garantizada de forma objetiva su capacidad para prestar la asistencia jurídica constitucionalmente prevista.

Ahora bien, el Legislador ha tomado en consideración todas las situaciones en que podían encontrarse los afectados por los mandatos de la Ley de Acceso y, guiado por esa necesidad incluso constitucional, de garantizar la formación adecuada de los abogados, ha considerado clara y expresamente que los afectados por el apartado 3º de la disposición transitoria única ostentan la capacidad suficiente para ejercer la abogacía y por eso les permite colegiarse, con la única limitación de que lo hagan en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley.

El Legislador ha valorado que pueden ser y ejercer como abogados desde que se colegian. En consecuencia, lo que hagan una vez colegiados será positivo para mejorar su formación y experiencia, sin duda, pero nada sustancial aporta a la valoración del Legislador de que podían colegiarse sin tal formación y experiencia posterior a la colegiación.

Ahí es donde quiebra el razonamiento del TSJ. El Legislador y la Ley establecen los requisitos de titulación sólo académica y de colegiación en un plazo determinado para habilitar el ejercicio profesional de esos interesados y, en consecuencia, nada hay que valorar sobre sus vicisitudes profesionales posteriores.

La conclusión es pues que los afectados subjetivamente por el apartado 3º de la disposición transitoria de la Ley de Acceso tienen la formación adecuada para ejercer la abogacía, para colegiarse; y que la única limitación que se les impone es de carácter temporal en cuanto al momento de su colegiación. Una vez colegiados no pueden existir diferencias de trato con respecto al resto de colegiados.

Al TSJ tan sólo le ha faltado exteriorizar una comparación fría entre la norma analizada y la disposición adicional octava de la Ley de Acceso. Probablemente, la evidencia de que cualquier interpretación que limite de la forma que sea la situación de los afectados por el apartado 3º de la disposición transitoria resultaría discriminatoria con respecto a los de la adicional cuarta, podría haber simplificado el razonamiento del juzgador logrando que sus argumentos fueran aún más convincentes.

I. Lo expuesto hasta ahora ha contestado ya la segunda pregunta formulada, acerca de si se puede imponer algún requisito para el derecho de volver a colegiarse sin obtener el título profesional a los afectados por el apartado 3º de la disposición transitoria, como puede ser el de haber permanecido colegiado un año por analogía con el apartado 2º. La respuesta ha de ser necesariamente negativa.

La Ley no lo hace y el Legislador, de acuerdo con lo que acabamos de explicar, valoró suficientemente la formación de los afectados por el apartado 3º, por lo que, en coherencia con su decisión de permitirles la colegiación y el ejercicio profesional de la abogacía con la

única limitación temporal de que procedieran a colegiarse en plazo determinado, ha de mantenerse que ese ejercicio profesional podrá desarrollarse en momentos ulteriores sin trabas, requisitos o condiciones añadidas, aun cuando se hayan dado temporalmente de baja colegial. Más aun, cuando a los incluidos en el ámbito de aplicación de la disposición adicional octava nada se les exige.

Con base en todo lo expuesto a lo largo del presente informe, podemos ahora proponer las siguientes

CONCLUSIONES

Primera.- El apartado 3º de la disposición transitoria única de la Ley de Acceso regula la situación de quienes no estaban colegiados a la entrada en vigor de la Ley, ni nunca lo habían estado o lo habían estado durante un plazo inferior al año previsto en el apartado segundo, pero se encontraban en posesión del título de licenciado o grado en Derecho o en condiciones de solicitar su expedición. A éstos se les permite colegiarse -como ejercientes o no ejercientes- en un plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor, sin que se les puedan exigir los nuevos títulos profesionales.

Segunda.- Los problemas interpretativos surgen cuando los colegiados al amparo de ese apartado 3º se dan de baja en el Colegio y pasado un tiempo pretenden volver a colegiarse una vez transcurrido el plazo de dos años. Existen hasta ahora dos posiciones al respecto. Por un lado, la Comisión de Formación del CGAE, el ICAM y el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid consideran que el abogado colegiado a su amparo deberá permanecer colegiado indefinidamente, puesto que si se da de baja en cualquier momento perderá el derecho de volver a colegiarse sin obtener el título profesional de abogado regulado en la misma Ley, estando sometido a los mismos requisitos existentes en el momento de su nueva colegiación para cualquiera que en ese momento pretenda colegiarse.

El Ministerio de Justicia considera para el mismo caso que el abogado que permanezca colegiado un año tendrá el derecho de volver a colegiarse sin obtener el título profesional de

abogado regulado en la misma Ley. El TSJ de Madrid se sitúa en esta línea aun cuando no es taxativo en la exigencia de ese plazo de colegiación de un año.

Tercera.- La interpretación acerca del alcance del mandato normativo contenido en el apartado 3º de la disposición transitoria debe partir de que el tratamiento de la nueva alta colegial de quien haya causado baja después de la entrada en vigor de la Ley de Acceso debe ser idéntica en todos los casos que, a su vez, sean idénticos atendiendo exclusivamente a la causa de la baja, pero no a las situaciones o circunstancias personales descritas en los diferentes apartados de la disposición transitoria de la Ley.

Cuarta.- El abogado colegiado al amparo del apartado 3º de la disposición transitoria única de la Ley de Acceso que se haya dado de baja tiene el derecho de volver a colegiarse sin obtener el título profesional de abogado regulado en la Ley.

Existen razones diversas para mantener esta posición, que se desarrollan en el Informe. La generosidad de la disposición transitoria con quienes se encontraban en las situaciones jurídicas que describe impregna todos sus apartados y es un dato esencial. Pero el definitivo es la interpretación sistemática del precepto, para lo que es imprescindible compararlo con la disposición adicional octava (*"Licenciados en Derecho"*). Cualquier tesis diferente de la aquí mantenida haría de peor condición a quienes en el momento de la entrada en vigor de la Ley se encontraban en posesión del título de licenciado en Derecho (apartado 3º) que quienes obtuvieran el título de licenciado en Derecho con posterioridad a tal entrada en vigor (adicional octava), lo que no es jurídicamente razonable, ni posible, porque la discriminación sería tan evidente que convertiría en inconstitucional la previsión del apartado 3º de la disposición transitoria. Debe así acudirse a una interpretación que evite la discriminación y facilite una aplicación coherente de la norma.

Quinta.- No se puede imponer ningún requisito para que estos abogados se vuelvan a colegiar, como podría ser el de haber permanecido colegiado un año por analogía con el apartado 2º. La Ley no lo hace y a los incluidos en el ámbito de aplicación de la disposición adicional octava nada se les exige. En coherencia con la decisión del Legislador de permitirles la colegiación y el ejercicio profesional de la abogacía con la única limitación temporal de que procedieran a colegiarse en plazo determinado, ha de mantenerse que ese ejercicio profesional podrá desarrollarse en momentos ulteriores sin trabas, requisitos o condiciones añadidas, aun cuando se hayan dado temporalmente de baja colegial.

