

## COMENTARIOS DE CCBE SOBRE LOS ESTUDIOS DE LA DG GROW

### Comentarios sobre los recientes estudios solicitados por la DG GROW y que abarcan los servicios jurídicos

8/10/2021

#### Síntesis

Estos comentarios han sido elaborados por CCBE en respuesta a las recientes publicaciones encargadas por la Comisión Europea y que abarcan los servicios jurídicos: "Estudio sobre el impacto del entorno normativo sobre la automatización digital en los servicios profesionales" y el informe de síntesis de un estudio titulado "Trazado y evaluación de las barreras legales y administrativas en el sector de los servicios". Además de expresar sus reservas a estos estudios, los comentarios pretenden poner de manifiesto sus deficiencias de forma detallada.

En la primera parte, abordamos el estudio relativo a la automatización digital y, señalando partes concretas del mismo, argumentamos que: los datos utilizados en el estudio no pueden constituir una base para obtener conclusiones sólidas y la metodología empleada plantea problemas; el estudio se basa en varios supuestos incorrectos; algunas conclusiones son poco claras; el estudio no reconoce la estrecha relación entre los servicios jurídicos y la administración de justicia y no presta suficiente atención a las razones subyacentes de la regulación. A partir de ahí, formulamos una serie de recomendaciones, como abordar el mismo problema de forma diferente y realizar estudios más detallados y en profundidad sobre los efectos de la automatización digital para servicios profesionales concretos e individuales. También consideramos que el desarrollo de las nuevas tecnologías no puede ser utilizado como argumento a favor de la desregulación sin tener debidamente en cuenta el valor de la regulación para la calidad de los servicios jurídicos, la administración de justicia y los derechos de los ciudadanos y consumidores. CCBE ya ha subrayado que cualquier necesidad percibida de aumentar la eficiencia mediante el uso de la tecnología no debe sacrificar el ejercicio coherente de la justicia.

En la segunda parte, CCBE comenta el "mapping study", en el que pedimos a la Comisión que sea más transparente y ponga a disposición del público las fichas jurídicas detalladas que han constituido la base de las conclusiones presentadas en el informe de síntesis. También pedimos a la Comisión que tenga en cuenta la especificidad de la profesión de abogado y la existencia de directivas sectoriales. Además, destacamos el hecho de que varias conclusiones parecen ser incorrectas. Por último,

consideramos que el enfoque del estudio es demasiado simplificado y no ofrece una imagen completa de la situación, ya que no tiene en cuenta cuándo algunas barreras están justificadas y son necesarias. Nuestros comentarios terminan con recomendaciones generales en las que reiteramos nuestra petición a la Comisión para que se abstenga de sacar conclusiones de estos estudios para la profesión jurídica y de utilizar estos estudios como base para las próximas acciones políticas. Además, hacemos un llamamiento a la Comisión para que cambie el enfoque seguido hasta ahora con respecto a la regulación de los servicios jurídicos, que está dominado por una perspectiva de mercado. Consideramos que este enfoque no está en consonancia con el reconocimiento del papel de los abogados por parte de la Comisión, por ejemplo a través de la inclusión de CCBE como parte interesada en el proceso de consulta específica del Informe sobre el Estado de Derecho para 2021. Del mismo modo, este enfoque va en contra del reconocimiento del papel de los abogados para garantizar el Estado de Derecho en el Cuadro de Indicadores de la Justicia de 2021. Nos preocupa que esta falta de coherencia provenga del hecho de que la DG GROW examina la profesión de abogado a través de una óptica puramente de mercado. Este enfoque no reconoce el papel de los abogados, tal y como reconocen universalmente los organismos internacionales, como el Consejo de Europa, en los ámbitos del acceso a la justicia, el Estado de Derecho y la administración de justicia.

## INTRODUCCIÓN

El Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) representa a los colegios de abogados de 45 países y, a través de ellos, a más de un millón de abogados europeos.

La defensa del Estado de Derecho, los derechos humanos y los valores democráticos son las misiones más importantes de CCBE. Los retos actuales y futuros en relación con la regulación de la profesión jurídica, la libre circulación de los abogados y la calidad de los servicios jurídicos han sido desde hace tiempo áreas de especial atención para CCBE<sup>1</sup>.

Recientemente, la Comisión ha publicado dos estudios sobre la profesión jurídica: Estudio sobre el impacto del entorno normativo en la automatización digital de los servicios profesionales, (*“Study on the impact of regulatory environment on digital automation in professional services”*)<sup>2</sup> y el informe de síntesis de un estudio titulado *“Mapping and assessment of legal and administrative barriers in the services sector”* (cartografía y evaluación de los obstáculos jurídicos y administrativos en el sector de los servicios)<sup>3</sup>.

El 1 de junio, CCBE dirigió una carta al Comisario de Justicia y al Comisario de Mercado Interior en la que les instaba a abstenerse de utilizar estos estudios, caracterizados por varias deficiencias, para la próxima actualización de las recomendaciones de reforma de los servicios profesionales y cualquier otra acción política. Lamentablemente, en la Comunicación publicada el 9 de julio, la Comisión hizo referencia a los dos estudios<sup>4</sup>.

En el presente documento, CCBE expone observaciones más detalladas sobre estos dos estudios en lo

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, nuestro trabajo sobre la libre circulación de abogados, disponible [aquí](#).

<sup>2</sup> Disponible [aquí](#).

<sup>3</sup> Disponible [aquí](#).

<sup>4</sup> Véanse las páginas 2 y 4 de la Comunicación sobre la actualización de las recomendaciones de reforma, disponible [aquí](#). Además, varias hipótesis se basan en las conclusiones de estos estudios. Por ejemplo, en la página 18, en la parte dedicada a los abogados, la Comunicación dice que "Las normas sobre el acceso y el ejercicio de la abogacía se encuentran entre las más estrictas del sector de los servicios a empresas", aludiendo así a las conclusiones del "mapping study", en el que los servicios jurídicos se presentaban como los que presentaban el mayor nivel de obstáculos.

que se refiere a los servicios jurídicos, y reitera su grave preocupación al respecto. Esperamos que estos comentarios ayuden a apreciar y comprender aquellos aspectos que no se abordaron plenamente o se interpretaron mal en ambos documentos.

## **I. ESTUDIO SOBRE EL IMPACTO DEL ENTORNO NORMATIVO EN LA AUTOMATIZACIÓN DIGITAL DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES.**

CCBE ha tomado nota de este estudio, reconoce que plantea cuestiones oportunas y se expresa su satisfacción ante el hecho de que se haya hecho referencia a las consideraciones de CCBE sobre los aspectos jurídicos de la inteligencia artificial (IA). Sin embargo, también quisiéramos expresar nuestras reservas sobre algunas de las conclusiones y el enfoque de este estudio. En nuestra opinión, el estudio se caracteriza por varias limitaciones, de las cuales las más graves se enumeran a continuación.

### **A. Los datos utilizados en el estudio no pueden constituir una base para sacar conclusiones sólidas y la metodología empleada plantea problemas**

- En cuanto a la investigación de campo, sólo participaron en la encuesta 9 abogados de España y 12 de Francia. Teniendo en cuenta el número de abogados colegiados en Francia y España (65.480 y 154.573 respectivamente)<sup>5</sup>, queda claro que no se pueden sacar conclusiones sobre los datos utilizados en el estudio. Esta deficiencia metodológica hace que el estudio no sea representativo. Además, la diferencia entre los abogados entrevistados por país (9 de España y 12 de Francia frente a 535 abogados de Italia) señala una falta de equilibrio. Por lo tanto, es imposible sacar conclusiones para los profesionales del derecho europeos basándose en estos datos.
- En otra parte del estudio, dedicada al punto de vista del consumidor, los autores reconocen que el reducido número de respuestas al cuestionario por parte de los consumidores (51) no les permitió realizar un análisis cuantitativo. En su lugar, este conjunto de datos se utilizó como un conjunto de entrevistas adicionales, lo que da lugar a preocupaciones metodológicas, dado que el uso del cuestionario cuantitativo no estaba diseñado para realizar un análisis cualitativo.
- El estudio también parece extraer conclusiones importantes de entrevistas singulares. Por ejemplo, dice que surgieron "hallazgos significativos" sobre los modelos "no win, no fee", basándose en la contribución de un solo encuestado. Calificar algo de "hallazgo significativo" cuando se basa en una sola entrevista hace saltar las alarmas sobre la calidad general del contratista elegido por la Comisión Europea y es sencillamente erróneo desde el punto de vista científico.
- Como proveedores de servicios electrónicos para abogados desde hace dos décadas, algunos Colegios de Abogados de la UE pueden sorprenderse de no haber sido mencionados ni siquiera consultados en este estudio. Los colegios de abogados desempeñan el papel de modernizadores de la administración de justicia y han desarrollado buenas prácticas. Hay muchos buenos ejemplos a nivel europeo, como la contribución de CCBE al e-CODEX, el portal de e-Justice y los proyectos de la UE impulsados por las tecnologías de la información<sup>6</sup>. A nivel nacional, se han

---

<sup>5</sup> Consulte las estadísticas de CCBE de 2017 sobre el número de abogados, disponibles [aquí](#).

<sup>6</sup> Posicionamiento de CCBE sobre e-CODEX, disponible [aquí](#).

Véase también la participación de CCBE en proyectos como Find-A-Lawyer 3 project (FAL 3), e-CODEX y AI4Lawyers, disponible [aquí](#).

concedido iniciativas europeas y nacionales a los Consejos Generales y a los Colegios de Abogados locales en este ámbito<sup>7</sup>.

- En general, el informe construye una argumentación que socava varios principios de la iniciativa “better law-making” de la Comisión Europea. En particular, esta argumentación adolece de la falta de adaptación a las macrotendencias del mundo (por ejemplo, los desafíos al Estado de Derecho y a la independencia de las profesiones jurídicas), del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (por ejemplo, el ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas) y, en cuanto a la metodología, de la falta de una evaluación adecuada basada en datos.

## **B. Varias presunciones son incorrectas**

- La suposición de que una mayor productividad implica mayores beneficios para los consumidores es quizás cierta para la mayoría de los sectores económicos, pero los servicios jurídicos no son un sector de este tipo. Una mayor productividad no debería significar un aumento de la producción en los servicios jurídicos: el aumento de la producción de los abogados no beneficia en absoluto a los consumidores. Mientras un cliente desee expresar su problema a un abogado, el abogado debería escuchar a ese cliente, y no reducir esa cantidad de tiempo, independientemente de que esto tenga un efecto negativo en la productividad.

Simplemente, el hecho de que las nuevas tecnologías sean capaces de proporcionar una mayor productividad no debería significar que el aumento de la producción de los abogados o de los servicios jurídicos en general sea beneficioso y no perjudicial para los consumidores. El estudio ignora por completo este peligro y utiliza el mismo enfoque falso para los servicios profesionales que para la producción de bienes o servicios básicos, - cuanto más, mejor, cuanto mayor sea la producción, más beneficios para los consumidores -.

Nadie piensa que el aumento de la capacidad de fabricación de medicamentos sustituya a los servicios médicos prestados por los médicos de familia. Por supuesto, la práctica de los médicos de familia será afectado por los nuevos medicamentos, pero su "eficacia" nunca debe ser medida por los reguladores en función de la cantidad de píldoras que administran a los pacientes.

Del mismo modo, la producción masiva de capacidades en texto no transformará la prestación de la mayoría de los servicios jurídicos que se ofrecen. Ciertamente, hay algunos aspectos de los servicios jurídicos que se ven afectados por una creación de textos más inteligente y un mejor análisis de enormes cantidades de textos, pero eso no quiere decir que la regulación deba basarse en permitir esas tecnologías o en incentivar a los proveedores de esas tecnologías en detrimento de los actuales proveedores de servicios.

- Además, en lo que respecta a otros supuestos incorrectos, nos gustaría destacar que las herramientas de innovación y automatización digital mencionadas en el estudio no son precisas y, por lo tanto, son menos adecuadas para cualquier orientación estratégica, al menos en el ámbito de los servicios jurídicos.

La sección 1.2.4. titulada "Automatización digital en los servicios jurídicos" no muestra una visión

---

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, el premio Crystal Balance of Justice del Consejo de Europa concedido al Consejo General de la Abogacía Española por el Expediente Electrónico de Asistencia Jurídica, disponible [aquí](#). Véase también el premio del Financial Times a la innovación jurídica concedido a la Abogacía Española, disponible [aquí](#).

representativa de las vías de innovación en los servicios jurídicos, y también muestra una cierta falta de conocimiento de cómo está estructurado el mercado de los servicios jurídicos. Los servicios jurídicos están fuertemente dominados por los despachos más pequeños, tanto en términos de empleo como de producción y número de empresas. La razón principal de ello no es la falta de "eficiencia del mercado", sino la naturaleza personal de los servicios prestados, que se basan principalmente en las interacciones entre personas. Si la regulación de un mercado no tiene en cuenta estas condiciones especiales, el acceso a la justicia se verá inevitablemente perjudicado, ya que las personas (consumidores y pequeñas empresas) no tendrán acceso al asesoramiento profesional que necesitan, personalizado y no producido en masa.

A estos efectos, sugerimos a la Comisión que revise el "*Overview on the Average State of the Art IT capabilities in law firms*"<sup>8</sup>, que ofrece una breve visión general de algunas de las especificidades del mercado de los servicios jurídicos.

- La suposición de que los costes del seguro de responsabilidad civil y de las cotizaciones a los colegios de abogados podrían constituir un obstáculo a la inversión no puede aceptarse y no refleja la situación de algunos países cubiertos. Por ejemplo, las cuotas de los Colegios de Abogados en Alemania rondan sistemáticamente los 300 a 400 euros, y no mensualmente, sino anualmente. Este importe no puede considerarse como un factor que pueda aumentar significativamente la digitalización. En general, en todos los países de la UE, el coste del seguro de responsabilidad profesional es razonable.<sup>9</sup> Sobre todo, las primas de los seguros no sólo son muy razonables, sino que son absolutamente necesarias en aras de proteger a los clientes de un asesoramiento o representación erróneos
- Nos parece incomprensible la categorización de los servicios jurídicos en "asesoramiento jurídico estratégico", que "consiste en actividades de mayor valor añadido, menos estandarizadas y más personalizadas, por tanto menos automatizadas, y sin embargo muy dependientes del factor humano", y "asesoramiento jurídico tradicional", que consiste en "actividades como la privacidad o el cumplimiento de la normativa contra el blanqueo de capitales, que están muy automatizadas porque están mucho más estandarizadas, y generalmente tienen una regulación más uniforme a nivel internacional". Como profesionales, nos parece que esta distinción no se ajusta a la realidad. ¿Cómo debemos clasificar la actividad de un abogado que asesora y representa a un cliente en un proceso penal, en un litigio sobre un accidente, un divorcio o en la redacción de los estatutos de una empresa? Todo esto es tan estratégico como un servicio jurídico tradicional.
- El estudio no menciona el hecho de que la adaptación de la práctica profesional a la digitalización requiere una evaluación previa de la legalidad de las cláusulas contractuales y la compatibilidad de las condiciones de uso con las normas y reglamentos profesionales (no de usuarios) europeos y nacionales existentes, incluidas las normas de protección de datos de la UE. Además, el estudio reconoce que el mercado está liderado por el Reino Unido y empresas estadounidenses.<sup>10</sup> Esto plantea otras cuestiones como: el hecho de que las normas sean fijadas por profesionales no jurídicos y no europeos (como los ingenieros y expertos en IT de EEUU); la vigilancia por parte de terceros países y de sus organismos encargados de hacer cumplir la ley; la preocupación de que el precio del servicio/software de IT pueda no estar justificado si el producto no responde a las

---

<sup>8</sup> AI4Lawyers - Inteligencia artificial para abogados: Guía sobre el uso de la IA y otras tecnologías informáticas novedosas por parte de los abogados y bufetes europeos, disponible [aquí](#).

<sup>9</sup> Consulte el cuadro comparativo de CCBE sobre el seguro de responsabilidad civil profesional, disponible [aquí](#).

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, las páginas 48 y 49, donde la mayoría de los programas informáticos citados son estadounidenses y se describe el sistema Watson de IBM como caso práctico.

necesidades de la jurisdicción europea/la práctica de los abogados de la UE. Además, las normas profesionales europeas son diferentes pero no más estrictas por defecto que las estadounidenses.

### C. Algunos resultados no están claros

- El estudio concluyó que las restricciones a la publicidad constituyen un obstáculo importante para la automatización digital. Esta conclusión general no refleja la situación específica de todos los Estados miembros de la UE, ni siquiera de los doce Estados miembros incluidos en el estudio. Por ejemplo, en Alemania no existen de hecho restricciones publicitarias específicas para los abogados. La normativa profesional sólo establece que el abogado no debe comportarse de forma poco objetiva (artículo 43b BRAO, artículo 6 BORA).<sup>11</sup> Además, no puede hacer publicidad engañosa y sólo puede revelar las relaciones con los clientes con el consentimiento de éstos. Esto último se deriva del deber de confidencialidad del abogado. Todo lo demás es interpretado sistemáticamente por la jurisprudencia de forma idéntica a las restricciones publicitarias que se aplican de todos modos en virtud de las disposiciones generales sobre competencia desleal. Es totalmente incomprensible que las restricciones a la publicidad, que están al servicio de la competencia leal y afectan a todos los empresarios, puedan obstaculizar la digitalización de los servicios jurídicos.
- El estudio aborda la innovación digital desde un punto de vista simplista, limitándose a repetir que el uso de "innovaciones" que se han convertido recientemente en algo habitual en muchos sectores, revolucionaría también los servicios profesionales. Nos confunde por qué tecnologías bien establecidas como el reconocimiento óptico de caracteres (OCR)<sup>12</sup> se denominan "última tecnología" y por qué cambiarían considerablemente la forma en que se prestan los servicios jurídicos, y por qué se mencionan como tecnología innovadora en absoluto en el resumen ejecutivo del estudio. El OCR se ha utilizado de forma bastante sencilla y de la misma manera desde principios de los años ochenta en los servicios jurídicos, y obviamente en la actualidad la mayor parte del material jurídico no se produce primero en papel, sino de forma digital, desde al menos los primeros años de la década de los noventa.

Además, el enfoque simplista de "NLP and AI", tal como se utiliza en el estudio, no proporciona ninguna orientación y muestra una falta de comprensión básica del sector de los servicios jurídicos, así como la falta de tiempo dedicado al estudio de los servicios profesionales afectados (al menos el jurídico). "Procesar grandes cantidades de documentos" y "crear informes completos" no es un obstáculo ni un objetivo en el mercado legal. Por supuesto, hay ciertos servicios que se benefician de realizar estas actividades más rápidamente, pero llamar a eso un cambio radical para los servicios jurídicos es una visión muy superficial y falsa.

Tal y como se utiliza en el estudio, parece que se trata de eslóganes vacíos, utilizados sobre todo por personas con intereses empresariales específicos para convencer a la opinión pública de que hay que fomentar el uso de sus herramientas existentes en una industria en otros mercados, sólo porque eso, en sí mismo, conseguirá un beneficio público para todos.

---

<sup>11</sup> La Ley Federal de Abogados (Bundesrechtsanwaltsordnung - BRAO), disponible [aquí](#), y el Reglamento de Ejercicio Profesional (Berufsordnung für Rechtsanwälte - BORA) disponible [aquí](#).

<sup>12</sup> La tecnología OCR, según se entiende en el estudio, "permite la conversión mecánica o electrónica de diferentes tipos de documentos

- documentos en papel escaneados, archivos PDF o imágenes digitales- en archivos editables y con capacidad de búsqueda".

**D. El estudio no reconoce la estrecha relación entre los servicios jurídicos y la administración de justicia y no presta suficiente atención a las razones subyacentes de la regulación**

- La asimetría de la información, las externalidades y el poder del monopolio se mencionan como fuentes de fallos del mercado que constituyen la principal razón para la regulación. Sin embargo, se pasan por alto rápidamente y no se presentan más razones.
- Sin embargo, especialmente en el ámbito de los servicios jurídicos, la regulación se justifica por muchas otras consideraciones. La regulación sirve para proteger a los consumidores y a otros participantes en el mercado, garantizando el acceso a la justicia y el derecho a un juicio justo por parte de un abogado independiente de las influencias e intereses gubernamentales y de terceros.<sup>13</sup> Como tal, la regulación de los servicios jurídicos está estrechamente ligada a la correcta administración de justicia y a la promoción y protección de los derechos humanos.<sup>14</sup> Además, el secreto profesional y el privilegio de la profesión de abogado, el deber de independencia del abogado, la prohibición de la representación de intereses conflictivos, todo ello pertenece a las normas internacionalmente aceptadas y constituye obligaciones fundamentales. Cabe destacar que sólo este alto grado de cumplimiento de las normas internacionalmente aceptadas en toda la UE hizo posible la promulgación de dos directivas que permiten la prestación transfronteriza de servicios jurídicos y el establecimiento transfronterizo de abogados en la UE<sup>15</sup>. Sin las correspondientes "directivas sobre abogados" de la UE, hoy no existiría un mercado interior de servicios jurídicos que funcionara.
- Los abogados, en comparación con otros servicios profesionales, son especiales en el sentido de que "forman parte del paisaje social-político-moral más amplio que comprende el sistema jurídico de una sociedad, o "El Derecho"<sup>16</sup>.
- Además del papel clave que desempeñan los abogados en los sistemas de justicia e institucional y en el Estado de Derecho, también existen razones económicas para la regulación.<sup>17</sup> Por ejemplo, "los fallos en la estructura del sistema jurídico, o en la conducta general de los abogados (...), tienden a reducir la confianza en los mercados y a hacer que el intercambio económico sea más arriesgado/costoso, con efectos potencialmente negativos en la actividad del mercado".<sup>18</sup>

Además, "la razón económica más convincente para la regulación de los servicios jurídicos está relacionada directamente con la cuestión de la calidad" y "dada la naturaleza de los servicios jurídicos, el impacto de contar con un asesoramiento jurídico de mayor calidad puede tener tanto efectos directos sobre los consumidores de servicios jurídicos (en términos de un mejor

---

<sup>13</sup> El papel de la representación legal al servicio de la correcta administración de justicia ha sido reconocido por el TJUE, véase, por ejemplo, los asuntos acumulados C-515/17 P y C-561/17 P, par.103-105, disponible [aquí](#).

<sup>14</sup> Dicha regulación sirve a un interés legítimo: tanto la protección de los clientes como la correcta administración de justicia han sido reconocidas por el TJUE como requisitos primordiales de interés público que la regulación puede perseguir. A este respecto, véase, por ejemplo, TJUE, asunto C-739/19, par. 22, disponible [aquí](#).

<sup>15</sup> Directiva sobre el establecimiento de los abogados (Directiva 98/5/CE), disponible [aquí](#) y Directiva sobre los servicios de los abogados (Directiva 77/249/CEE), disponible [aquí](#).

<sup>16</sup> George Yarrow & Christopher Decker, Regulatory Policy Institute, Assessing the economic significance of the professional legal services sector in the European Union, 2012, disponible [aquí](#).

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

asesoramiento, y resultados potencialmente más justos) como resultados indirectos en términos de facilitar la expansión económica en la economía en general".

- Sin duda, los servicios jurídicos constituyen una industria regulada. Sin embargo, siempre hay buenas razones para estas medidas reguladoras, que no se pueden tener en cuenta si los servicios jurídicos se comparan de facto con otros cuatro servicios muy diferentes. El hecho de que los servicios jurídicos formen parte de una estructura estadística más amplia de servicios profesionales no significa que las razones que motivan la regulación sean las mismas. Además, un enfoque generalizado de los servicios jurídicos como un sector económico normal con algunas peculiaridades dará lugar inevitablemente a la opinión de que estas particularidades deben disminuirse o eliminarse para ajustarse mejor a los principios de un mercado basado en productos básicos.
- La competencia en el mercado de los servicios jurídicos es fuerte en función del número de competidores, y no es un mercado actualmente sujeto a prácticas oligopólicas a nivel mundial (a diferencia de otros servicios profesionales investigados). Esto se debe en parte al hecho de que los servicios jurídicos están por naturaleza fragmentados a lo largo de las fronteras de las jurisdicciones. Esto es consecuencia de las diferencias existentes en las legislaciones nacionales de los Estados miembros. En la actualidad, la UE, como entidad política, no desea modificar estas diferencias jurídicas.

Cualquier intervención a nivel de la UE en el ámbito de las regulaciones profesionales podría tener efectos secundarios muy graves que irían mucho más allá de cómo la automatización podría ayudar a los consumidores con respecto a ciertos servicios profesionales. Al mismo tiempo, no está claro si dicha intervención daría los resultados esperados en términos de competencia, innovación e interés del consumidor. A este respecto, se podrían observar los resultados de la liberalización de los servicios jurídicos logrados en Inglaterra desde la Ley de Servicios Jurídicos de 2007, incluida la liberalización de la propiedad y la financiación, el alcance de las actividades reservadas e incluso la forma en que los abogados pueden obtener la cualificación. Existen dudas sobre el impacto que ha tenido la reforma y se puede cuestionar si ha dado los resultados esperados en varios campos, por ejemplo en lo que respecta a la mejora del acceso a la justicia, la innovación y el interés de los consumidores.<sup>19</sup>

- Resulta especialmente preocupante que el estudio cuestione la colegiación obligatoria, poniendo en peligro la garantía de independencia tanto institucional como profesional de los abogados y atacando directamente una de las piedras angulares del Estado de Derecho<sup>20</sup> reconocida por la propia UE.<sup>21</sup> Este criterio también va en contra de muchas leyes y Constituciones nacionales.<sup>22</sup>

## Nuestras recomendaciones

---

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, Competition & Markets Authority, Legal services market study, 2016, disponible [aquí](#). Véase también Legal Services Board, Access to Justice: Learning from long term experiences in the personal injury legal services market, 2014, disponible [aquí](#).

<sup>20</sup> La importancia de la independencia está claramente reconocida en muchos documentos internacionales como los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas, 1990, disponible [aquí](#); la Recomendación Rec(2000)21 sobre la libertad de ejercicio de la profesión de abogado adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, disponible [aquí](#); así como en varios documentos políticos adoptados por CCBE, en particular, la Carta de Principios Fundamentales de la Abogacía Europea y el Código de Conducta de los Abogados Europeos (Principio a) de la Carta), disponible [aquí](#).

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Comisión Europea, The 2021 Justice Scoreboard, página 51, disponible [aquí](#).

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 1, apartado 3, de la Ley francesa 71-1130 del 31 de diciembre de 1971, disponible [aquí](#).

- CCBE sugiere que la Comisión Europea aborde el mismo problema de forma diferente, y realice estudios más detallados y profundos sobre los efectos de la automatización digital para servicios profesionales específicos e individuales. En estos estudios, para los efectos de la transformación de la sociedad por la tecnología, también sugerimos encarecidamente basarse en la investigación llevada a cabo en el ámbito académico, y no en las empresas de consultoría e investigación de la industria estadounidense. También sugerimos consultar ampliamente a las principales partes interesadas, ya que disponen de conocimientos profundos específicos de su sector.
- Según CCBE, el desarrollo de las nuevas tecnologías no puede utilizarse como argumento a favor de la desregulación sin tener debidamente en cuenta el valor de la regulación para la calidad de los servicios jurídicos, la administración de justicia y los derechos de los ciudadanos y consumidores. Así lo ha reconocido también, por ejemplo, el Comité Económico y Social Europeo en su reciente dictamen sobre las profesiones liberales 4.0<sup>23</sup>: "Los estrictos requisitos de calidad y seguridad para la prestación de servicios profesionales están regulados por ley en muchos países. Deben garantizarse tanto si estos servicios se prestan de forma digital como si no. La legislación profesional nacional ha sido una manzana de la discordia en la UE durante muchos años. Mientras que la Comisión Europea espera que la reducción de las regulaciones profesionales nacionales impulse el crecimiento económico y la competencia, no se mencionan los consiguientes costes en el ámbito de los servicios profesionales de los errores debidos a la falta de garantía de calidad en los mercados desregulados". En este sentido, CCBE tiene conocimiento del estudio<sup>24</sup> de 2018 sobre los efectos de la regulación sobre la calidad del servicio que, en nuestra opinión, adolecía de varias deficiencias. CCBE dirigió una carta a la Comisión Europea el 25 de junio de 2019, en la que se pusieron de manifiesto numerosas deficiencias metodológicas y CCBE expresó serias dudas sobre la solidez de los resultados publicados. Así, consideramos que no se evaluaron adecuadamente los posibles efectos de las reformas de los servicios jurídicos previstas por la Comisión.
- El enfoque histórico de la DG GROW siempre ha hecho hincapié en la "libertad negativa" desde la perspectiva de las barreras normativas mientras que, para la profesión jurídica, el enfoque correcto se basa en la "libertad positiva": qué pueden hacer los profesionales liberales para defender los derechos de los ciudadanos dentro de los marcos legales y procesales adecuados. En este sentido, la mayoría de las barreras normativas identificadas no están relacionadas con la digitalización. En el ejercicio diario de la profesión, los Colegios de Abogados y los profesionales de la abogacía son facilitadores de la actuación digital de la administración electrónica de justicia y, como profesionales liberales, son los únicos usuarios sin derecho a la conciliación de la vida profesional y privada ni derecho a la desconexión digital.
- CCBE ya ha subrayado<sup>25</sup> que cualquier necesidad percibida de aumentar la eficiencia mediante el uso de la tecnología no debe sacrificar la impartición coherente de justicia. Por lo tanto, deben adoptarse salvaguardias para garantizar que la digitalización de la justicia y los servicios jurídicos no pongan en peligro el derecho a un juicio justo y el acceso a la justicia. Además, la aplicación de las herramientas digitales debe tener en cuenta los deberes deontológicos y estatutarios de los abogados, que sirven a los intereses de sus clientes y al Estado de Derecho en general.
- Parece especialmente relevante que la intención de la Comisión, como ha expresado el Comisario

---

<sup>23</sup> Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre "Profesiones liberales 4.0", disponible [aquí](#).

<sup>24</sup> Comisión Europea, Effects of regulation on service quality, noviembre de 2018, disponible [aquí](#).

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, el documento de posición de CCBE sobre e-CODEX, disponible [aquí](#).

Didier Reynders en varias ocasiones<sup>26</sup>, es mantener sistemas de justicia impulsados por el ser humano y basados en la toma de decisiones humanas. Apoyamos esta necesidad y la tenemos en cuenta en todo el ámbito de actuación de la Comisión. De hecho, el impacto de la digitalización y la inteligencia artificial es un reto para todos los reguladores y corregidores.

- A este respecto, una pregunta legítima sería por qué, si la Comisión apoya el uso de la inteligencia artificial en la aplicación del derecho, no se tiene en cuenta en la elaboración de la legislación de la UE. La calidad y la complejidad del Derecho de la UE se encuentran entre las principales fuentes de injusticia a las que se enfrentan los clientes de los bufetes de abogados en Europa e influyen directamente en los costes de los servicios jurídicos prestados.

## II. "MAPEO Y EVALUACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS JURÍDICOS Y ADMINISTRATIVOS EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS"

En cuanto al resumen del estudio titulado "Mapeo y evaluación de las barreras legales y administrativas en el sector de los servicios", apreciamos que el contratista VVA se puso en contacto con el CCBE en diciembre de 2019 en la fase de verificación de datos de este estudio de mapeo. En ese momento, algunas de las delegaciones de CCBE, a pesar de la brevedad del plazo, proporcionaron comentarios sobre las tablas nacionales (informes de países en Excel). En muchos casos, nuestras delegaciones nacionales consideraron que la información era incompleta, o incluso incorrecta, y algunas comentaron la mala calidad de los datos nacionales recogidos. También nos pareció necesario hacer más evidente la interacción entre la aplicación de las directivas sobre abogados (es decir, la Directiva 98/5/CE sobre el establecimiento de abogados y la Directiva 77/249/CE sobre los servicios de los abogados) y la Directiva 2006/123/CE<sup>27</sup>.

Lamentamos que la Comisión no haya publicado la versión final de las fichas de los países para permitir a las partes directamente afectadas por este estudio, como CCBE, confrontar el contenido completo de los resultados finales de la investigación que constituyen la base del informe de síntesis publicado en abril de 2021.

Del informe de síntesis publicado, observamos que el estudio no tiene en cuenta las directivas sectoriales de los abogados<sup>28</sup>, que permiten el establecimiento y la prestación de servicios transfronterizos. Por lo tanto, no podemos considerar correctas las conclusiones del estudio.

- El objetivo del estudio de mapeo era "*(...) adoptar una visión amplia de la evolución de la regulación de los mercados de servicios y obtener una visión general de los obstáculos restantes, así como comprender cómo han evolucionado estos obstáculos a lo largo del tiempo*".
- Los resultados del estudio de mapeo no tienen en cuenta la Directiva de Servicios de Abogados, que permite los servicios transfronterizos (por no hablar de la Directiva complementaria de Establecimiento de Abogados o la Directiva de Cualificaciones Profesionales). Por lo tanto, los obstáculos "identificados" son incorrectos o, al menos, muy exagerados, y los resultados relativos a la abogacía no pueden compararse con los de las demás profesiones mencionadas, que no cuentan con tales directivas sectoriales.

---

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, el discurso del Comisario Reynders sobre la digitalización y el acceso a la justicia en la mesa redonda en línea de CCBE sobre la digitalización de la justicia, 27 de octubre de 2020, disponible [aquí](#).

<sup>27</sup> VVA se puso en contacto con CCBE el 27 de noviembre de 2019 para solicitar la verificación de los datos incluidos en las tablas de países en Excel. El plazo se fijó en el 5 de diciembre, pero el contratista aceptó ampliarlo hasta el 12 de diciembre. El 12 de diciembre, CCBE trasladó los comentarios de sus miembros a VVA.

<sup>28</sup> Lawyers Establishment Directive (Directive 98/5/EC) and Lawyers' Services Directive (Council Directive 77/249/EEC)

- En este sentido, la siguiente conclusión del estudio parece también incorrecta "*La evolución global de las barreras a los servicios en 2006-2017 puede caracterizarse como una pequeña disminución del nivel absoluto de barreras, observada en casi todos los sectores. Sin embargo, la velocidad global de reducción de las barreras debe calificarse de lenta. Se necesitan más esfuerzos de reforma para lograr el objetivo general de la Directiva de Servicios de eliminar las barreras reglamentarias y administrativas a las que se enfrentan los proveedores de servicios cuando operan en el mercado único. (...) Aunque la mayoría de los regímenes de autorización se han mantenido, se observan progresos en la eliminación de algunas de las restricciones clave que acompañan y subyacen a los regímenes de autorización. (...)*"
- Estas conclusiones parecen basarse en el supuesto de unas "*restricciones clave*" y unos "*regímenes de autorización*" complejos y entorpecedores que, al menos en el caso de los abogados, no existen.

Además, los autores del informe reconocen que no han considerado si las barreras identificadas están justificadas y son proporcionadas. Sin embargo, es jurisprudencia consolidada del TJUE que algunas barreras están justificadas y son necesarias. La libertad de prestación de servicios puede limitarse si la medida que supone una restricción persigue un interés legítimo y está justificada y es proporcionada.<sup>29</sup> Por lo tanto, es necesario evaluar el objetivo y la proporcionalidad de las medidas para valorar adecuadamente las barreras existentes. Por lo tanto, consideramos que el estudio presenta una visión distorsionada de la normativa relacionada con la profesión jurídica. Además, una metodología poco clara parece haber llevado a los autores a evaluar el nivel de las barreras (asignándoles una puntuación de 0 a 1).

Por último, también queremos recordar la jurisprudencia del TJUE según la cual "el hecho de que puedan aplicarse normas diferentes en otro Estado miembro no significa que las normas vigentes en el primer Estado sean incompatibles con el Derecho comunitario"<sup>30</sup>. Forman parte de un sistema específico en un país determinado. Por lo tanto, concluir que una medida constituye un obstáculo innecesario porque esta medida no existe en otro Estado miembro no es correcto.

### **Nuestras recomendaciones**

- CCBE invita a la Comisión a ser más transparente y a poner a disposición del público las fichas jurídicas detalladas que constituyeron la base de las conclusiones presentadas en el informe de síntesis.
- CCBE también pide a la Comisión que tenga en cuenta la especificidad de la profesión de abogado y la existencia de directivas sectoriales.
- CCBE llama la atención sobre el hecho de que varias conclusiones parecen ser incorrectas.
- CCBE considera que el enfoque del estudio es excesivamente simplificado y no ofrece una imagen completa de la situación, ya que no tiene en cuenta cuándo las barreras están justificadas y son necesarias.

### **RECOMENDACIONES FINALES**

Por las razones expuestas:

---

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, TJUE, asunto 309/99, par. 122-123, disponible [aquí](#).

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, TJUE, asunto 309/99, apartado 108, disponible [aquí](#).

- Reiteramos nuestro llamamiento a la Comisión para que se abstenga de extraer conclusiones de estos estudios para la profesión jurídica y de utilizar estos estudios como base para las próximas acciones políticas.
- CCBE pide a la Comisión que cambie el enfoque seguido hasta ahora con respecto a la regulación de los servicios jurídicos, que está dominado por una perspectiva de mercado, y que implique a DG JUST. Hasta donde sabemos, DG JUST no participa en los trabajos de la Comisión relacionados con la regulación de los servicios jurídicos. Los abogados son considerados por DG GROW como actores del mercado comparables a cualquier otro proveedor de servicios y parece que se ignora su papel como actores clave en los sistemas de justicia, garantizando el acceso a la justicia y el derecho a un juicio justo para los ciudadanos, el cumplimiento de sus derechos fundamentales y el correcto funcionamiento del Estado de Derecho. Consideramos que este enfoque no está en consonancia con el reconocimiento del papel de los abogados por parte de la Comisión, por ejemplo a través de la inclusión de CCBE como parte interesada en el proceso de consulta específica del Informe sobre el Estado de Derecho para 2021. Del mismo modo, este enfoque va en contra del reconocimiento del papel de los abogados para garantizar el Estado de Derecho en el Cuadro de Indicadores de la Justicia de 2021.<sup>31</sup> Nos tememos que esta falta de coherencia proviene del hecho de que DG GROW mira a la profesión de abogado a través de una lente puramente de mercado. Este enfoque no reconoce el papel de los abogados reconocido universalmente por los organismos internacionales, como el Consejo de Europa, en los ámbitos del acceso a la justicia, el Estado de Derecho y la administración de justicia.<sup>32</sup>
- Recordamos que la regulación de la profesión de abogado es competencia de los respectivos Estados miembros.
- CCBE pide a la Comisión que preste atención al hecho de que cuestionar la regulación de los servicios jurídicos por parte de los Estados miembros puede ser peligroso y tener graves consecuencias en estos ámbitos.
- CCBE también pide a la Comisión que tome nota de que las regulaciones existentes sirven al interés público. Tal y como afirma el Parlamento Europeo en su reciente resolución, "las disposiciones, prácticas y reglamentaciones nacionales sobre el acceso a determinadas profesiones y su ejercicio, así como el acceso y la prestación de servicios para la protección del interés público y la protección de los trabajadores y/o los consumidores, no constituyen un obstáculo para la profundización del mercado único"<sup>33</sup>.

CCBE está dispuesto y disponible para debatir estas cuestiones con mayor detalle con los servicios de la Comisión.

---

<sup>31</sup> Comisión Europea, The 2021 EU Justice Scoreboard, página 51, disponible [aquí](#).

<sup>32</sup> Por ejemplo, para el Consejo de Europa "La profesión jurídica desempeña un papel central en la administración de justicia, la defensa de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho", disponible [aquí](#). Véase también la Recomendación 2121 (2018) de la APCE en la que se afirma que "el papel específico de los abogados les otorga una posición central en la administración de justicia, como protagonistas e intermediarios entre el público y los tribunales. Desempeñan un papel clave para que los tribunales, cuya misión es fundamental en un Estado de Derecho, gocen de la confianza del público", disponible [aquí](#).

<sup>33</sup> Parlamento Europeo, Resolución sobre las repercusiones de las normas de la UE sobre la libre circulación de trabajadores y servicios, disponible [aquí](#). Véanse también resoluciones más antiguas, como la Resolución sobre las profesiones jurídicas y el interés general en el funcionamiento de los sistemas jurídicos par. 10-13, disponible [aquí](#).