

Comentarios de CCBE sobre la Recomendación de la Comisión relativa al reconocimiento de cualificaciones de nacionales de terceros países

27/02/2025

RESUMEN EJECUTIVO

En el presente documento, CCBE desea comentar la Recomendación de la Comisión relativa al reconocimiento de cualificaciones de nacionales de terceros países, publicada el 15 de noviembre de 2023. CCBE recuerda que los Estados miembros son competentes para establecer sus propias normas en materia de acceso a la profesión de abogado y de reconocimiento de las cualificaciones de los nacionales de terceros países (en virtud de las normas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios). Por lo que se refiere al reconocimiento de las cualificaciones de los abogados, CCBE desea subrayar que el enfoque recomendado por la Comisión no parece adecuado por varias razones. Desde el punto de vista de la calidad de los servicios jurídicos prestados a los ciudadanos en defensa de sus derechos dentro de cada ordenamiento jurídico, la profesión de abogado requiere un amplio conocimiento de las disposiciones nacionales. Este requisito se confirma en el marco de la UE sobre la prestación de servicios jurídicos transfronterizos y la libre circulación y establecimiento de abogados, que justifica y reconoce la importancia de la profesión para el funcionamiento de la justicia, destacando el impacto negativo que un reconocimiento automático de las cualificaciones de los abogados de terceros países podría tener en los sistemas jurídicos de los Estados miembros y, principalmente, en los ciudadanos de la UE. A este respecto, CCBE subraya la necesidad de garantizar servicios de alta calidad y la protección de los ciudadanos, razón principal por la que cualquier reconocimiento de cualificaciones de terceros países requiere cautela.

1. Introducción

El objetivo de este documento es reaccionar a [la Recomendación de la Comisión Europea](#) sobre el reconocimiento de cualificaciones de nacionales de terceros países (NTP) de 15 de noviembre de 2023, adoptada como parte del paquete de Movilidad de Capacidades y Talentos.

CCBE señala que el reconocimiento de las cualificaciones parece ocupar un lugar destacado en la agenda de la Comisión, lo que se tradujo en varias iniciativas, como el [Plan de acción sobre las capacidades](#)¹ o las [orientaciones](#) políticas para la próxima Comisión². Las respuestas escritas del

¹ Mencionando que la Comisión «actualizará las recomendaciones a los Estados miembros sobre cómo reformar el acceso a las profesiones reguladas» y «contribuirá a la creación de un marco transparente y armonizado de la UE para facilitar el reconocimiento de las competencias y cualificaciones profesionales de terceros países».

² En las orientaciones políticas para la próxima Comisión se mencionaron medidas para atraer el talento adecuado con normas armonizadas

Comisario designado responsable de las competencias también indicaban los próximos trabajos para desarrollar "normas sobre el reconocimiento de las cualificaciones de los TCN, simplificando los procedimientos y eliminando las barreras innecesarias"³.

En efecto, el planteamiento de la Comisión podría ser pertinente para varios sectores que se enfrentan a la necesidad de contratar a profesionales de terceros países. Sin embargo, CCBE duda de que el planteamiento sea apropiado para los abogados. Sobre todo, no hay pruebas de que, en general, los Estados miembros sufran escasez de abogados. En su Comunicación "Legislar mejor para obtener mejores resultados - Una Agenda de la UE" (COM (2015) 215 final), de 19 de mayo de 2015, la Comisión Europea ha hecho hincapié en la importancia de garantizar que tanto las normativas europeas como las nacionales vayan acompañadas de evaluaciones de impacto - que abarquen las dimensiones económica, social, normativa y jurídica. Este enfoque debería destacar, entre otras cosas, los beneficios tangibles para los ciudadanos de la UE. CCBE desea observar que la Recomendación de la Comisión de 15 de noviembre de 2023 no proporciona tal indicación, en particular para los servicios jurídicos.

Además, CCBE observa que las profesiones reguladas requieren una atención más específica y que existen diferencias significativas entre las distintas profesiones reguladas (por ejemplo, el sector sanitario no tiene las mismas necesidades que el sector jurídico).

Las consideraciones que se exponen a continuación explican que, debido a la especificidad del marco jurídico de la UE para los abogados, su papel en la sociedad, la necesidad de que sean fiables y de que el público confíe en sus funciones, y los requisitos deontológicos a los que deben estar sujetos, el enfoque general de la Comisión y un marco de la UE para el reconocimiento de las cualificaciones de terceros países podrían no ser adecuados para esta profesión.

CCBE invita a la Comisión a consultar a CCBE como una de las partes interesadas si se inicia algún proceso de consulta.

2. Comentarios generales de CCBE sobre la página de reconocimiento de los títulos de abogado de terceros países

A. Prácticas actuales y retos

CCBE recuerda que los Estados miembros son competentes para establecer sus propias normas en materia de acceso a la profesión de abogado y de reconocimiento de las cualificaciones de los TCN (en virtud de las normas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios - "AGCS"). Estas normas nacionales suelen estar interrelacionadas con la organización y el funcionamiento del sistema judicial de un país determinado. Desde su formación académica, los abogados están estrechamente vinculados a las experiencias de Derecho positivo de cada Estado miembro y, por tanto, están arraigados en sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales, que a menudo son profundamente diferentes entre sí. De ahí que los Estados miembros sigan siendo competentes para fijar las condiciones de acceso a la profesión de abogado y su ejercicio⁴.

sobre el reconocimiento de cualificaciones. La mejora del marco de reconocimiento en la UE establecido por la Directiva sobre cualificaciones profesionales también se abordó en el reciente [informe del Tribunal de Cuentas Europeo](#).

³ Respuestas de la Comisaria designada, Roxana Minzatu, Vicepresidenta Ejecutiva de Personas, Capacidades y Preparación, a los cuestionarios, [disponibles aquí](#).

⁴ Comentarios preliminares de CCBE sobre la propuesta de Directiva relativa a los residentes de larga duración, disponibles [aquí](#).

Como reacción a la Recomendación (UE) 2022/554 de la Comisión Europea sobre el reconocimiento de cualificaciones para las personas que huyen de la invasión rusa de Ucrania, CCBE prestó su apoyo al reconocimiento de las cualificaciones de los abogados ucranianos, y este documento sigue siendo válido.⁵

La profesión de abogado es fundamental para el buen funcionamiento del sistema judicial, la defensa del Estado de Derecho y los derechos e intereses de los ciudadanos. Ello implica una auténtica vinculación y conocimiento del ordenamiento jurídico nacional en el que se ejerce la actividad.

En la UE, el reconocimiento transfronterizo, el establecimiento y la prestación de servicios de abogados se han regulado sobre la base de la confianza mutua, así como de principios compartidos y protegidos como el Estado de Derecho

- Véanse las directivas europeas sobre el mercado interior relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales y cursos de formación, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento de los abogados (Directiva 2005/36/CE, "Directiva sobre cualificaciones profesionales", Directiva 98/5/CE, "Directiva sobre el establecimiento de abogados", Directiva 77/249/CEE del Consejo, "Directiva sobre los servicios de abogados").

La Directiva sobre el establecimiento de abogados ("LED"), por ejemplo, confiere derechos de libre circulación a los abogados. A efectos de esta Directiva, se entiende por "abogado" toda persona nacional de un Estado miembro que esté autorizada a ejercer sus actividades profesionales con uno de los títulos profesionales enumerados, es decir, *avocat*, *advogado*, etc. Por lo tanto, hay dos condiciones para invocar la directiva: la nacionalidad de un Estado miembro y un título de abogado de un Estado miembro⁶. La importancia del planteamiento de esta directiva radica en su reconocimiento implícito de un proceso de armonización de los sistemas jurídicos y de las vías para convertirse en abogado en los Estados miembros de la UE.

B. Razones por las que el reconocimiento automático de las cualificaciones de terceros países puede resultar problemático

El marco anteriormente mencionado que se aplica a los abogados puede verse inadvertida y negativamente afectado si la UE decidiera introducir un nuevo marco relativo al reconocimiento de las cualificaciones de terceros países.

La experiencia del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) entre Portugal y Brasil puede servir como ejemplo de los problemas que pueden surgir y como lección en la que basarse para cualquier iniciativa futura tanto a nivel nacional como de la UE. Este acuerdo reconocía automáticamente a los abogados que venían de Brasil a Portugal (y a la inversa) la capacidad de ejercer en Portugal. Al cabo de cierto tiempo, surgieron preocupaciones por parte de clientes y jueces en cuanto a la calidad de los servicios prestados por estos abogados en Portugal, y en cuanto a la circulación de estos abogados a otros Estados miembros sobre la base de su admisión portuguesa, que era difícil de controlar o limitar.

Por lo tanto, está claro que existen riesgos para la calidad de los servicios prestados por los abogados si el reconocimiento es automático o casi automático. Además, el reconocimiento automático abre la vía a un uso indebido de las normas de la UE sobre libre circulación de abogados.

A la luz de este ejemplo, se comprende mejor la necesidad de la condición de nacionalidad de la Directiva sobre el establecimiento de abogados, que impide a los abogados de terceros países desplazarse a otros Estados miembros.

No obstante, debe reconocerse que en el caso de los ciudadanos con doble nacionalidad

⁵ Recomendación de CCBE sobre las cualificaciones de los abogados ucranianos, disponible [aquí](#).

⁶ Artículo 1, apartado 2, de la Directiva y véase también la guía sobre la libre circulación de abogados en la Unión Europea, página 7, disponible [aquí](#).

(nacionalidad de un Estado miembro de la UE y nacionalidad de un tercer país) o de las personas que adquieren la nacionalidad de la UE, esto ya no es así, a menos que no posean una cualificación de la UE y necesiten que se les reconozca su cualificación de un tercer país.⁷

En este último supuesto (es decir, ciudadano de la UE con cualificación de un tercer país), pueden acogerse al artículo 3, apartado 3, de la Directiva sobre calidad de la abogacía, que facilita el reconocimiento en un segundo Estado miembro.

Aunque el requisito de nacionalidad para habilitar a un abogado en un país de la UE se ha suprimido en varios Estados miembros de la UE, sigue siendo un elemento importante del marco de la UE por las razones expuestas anteriormente⁸.

CCBE siempre ha estado abierto a trabajar en favor de ARM con socios comerciales individuales.

Además, a falta de legislación de la UE que regule el reconocimiento de las cualificaciones de los abogados de terceros países, los Estados miembros tienen plena competencia para regular el acceso a la profesión jurídica de los ciudadanos de terceros países. En consecuencia, la normativa de la UE sobre reconocimiento de cualificaciones, libre circulación y libre prestación de servicios de los abogados está reservada a los abogados de la UE y, por tanto, no puede hacerse extensiva a los abogados de terceros países. Además, CCBE señala que el reconocimiento de las cualificaciones profesionales sólo podría hacerse de conformidad con las normas y excepciones previstas en el AGCS/Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por ejemplo, en el marco del AGCS, se prevé el estatuto del Consultor Jurídico Extranjero (CLE), lo que implica limitarse al asesoramiento extrajudicial sobre el Derecho del país de origen y el Derecho internacional (con exclusión del Derecho nacional y de la UE). Sin embargo, algunos Estados miembros de la UE han expresado reservas sobre la liberalización de los servicios en el marco del AGCS o no han adoptado a nivel nacional una normativa que regule el estatuto del FLC. Esto implica que los Estados miembros no tienen un planteamiento similar sobre el reconocimiento de la cualificación de los abogados de un tercer país y sobre su acceso a la profesión a nivel nacional.

C. Necesidad de garantizar servicios de alta calidad y la protección de la ciudadanía

CCBE desea hacer hincapié en la necesidad de mantener un alto nivel de exigencia para los profesionales del Derecho con el fin de proteger los intereses de los clientes y la integridad de los servicios jurídicos⁹. Estos niveles se mantienen mediante la comprobación de las cualificaciones, pero también mediante requisitos adicionales relacionados con la ética, como la verificación de los antecedentes penales del candidato, su conducta profesional y otros aspectos de sus antecedentes para garantizar que cumplen las normas éticas necesarias para ejercer la abogacía.

En el centro de los procesos de reconocimiento se encuentra el interés y la protección de los ciudadanos entendidos a la luz del papel especial de los abogados en la administración de justicia, como ha confirmado recientemente el Tribunal de Justicia¹⁰. Esto incluye que tanto los abogados como

⁷ Véase la Guía CCBE sobre la libre circulación de abogados en la Unión Europea, en el apartado Titulaciones de terceros países, disponible [aquí](#): "Los nacionales de la UE pueden obtener una cualificación en un tercer país que luego sea reconocida por un Estado de la UE, por ejemplo, una Nacional portugués cuyo título de abogado brasileño está reconocido en Portugal. En ese ejemplo, el título de abogado portugués sólo tendría que ser reconocido por otros Estados miembros si el abogado tuviera tres años de experiencia en Portugal: Apartado 3 del artículo 3 de la Directiva sobre cualificaciones profesionales".

⁸ Véanse los datos de la OCDE, pregunta P8a.4.1 ¿Se exige la nacionalidad o ciudadanía para que un abogado pueda ejercer en su país? Base de datos sectorial PMR de la OCDE (datos basados en el Índice de Restricción del Comercio de Servicios (STRI) de la OCDE), disponible [aquí](#).

⁹ En relación con la calidad de los servicios jurídicos, véase también el documento de CCBE, disponible [aquí](#).

¹⁰ Véase, por ejemplo, TJUE, 19.12.2024, asunto C-295/23, apartado 65, en el que también se menciona el asunto Wouters: "Estos objetivos están indiscutiblemente vinculados a la protección de los destinatarios de los servicios, en el presente caso de los servicios jurídicos, y a la buena administración de la justicia, que constituyen razones imperiosas de interés general en el sentido del artículo 4, apartado 8, de la Directiva 2006/123, en relación, en particular, con el considerando 40 de dicha Directiva. Por otra parte, dado que el artículo 4, apartado 8, de la Directiva 2006/123 se limita a codificar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe señalarse que, al

los Colegios de la Abogacía y las sociedades de abogados deben ser independientes del Estado y otros terceros, ésta es una piedra angular del Estado de Derecho. Esta característica está generalmente garantizada y protegida en lo que respecta a los Estados miembros de la UE a través, por ejemplo, del Derecho primario, los criterios de adhesión, el control del TJCE, etc. Además, cuando los ciudadanos acuden a los abogados, esperan encontrarse con profesionales preparados y competentes: el Colegio de la Abogacía expide el certificado que acredita esta preparación. La falta de un control adecuado de las competencias puede dar lugar a que abogados mal preparados e incompetentes presten asesoramiento jurídico y representación legal, creando así riesgos para los ciudadanos y sus derechos. Si un abogado no entiende los procedimientos y el sistema judicial, no puede proteger y defender a sus clientes adecuadamente.

Por lo tanto, las limitaciones a la libre circulación existen y están justificadas también dentro de la UE¹¹. La posición especial del abogado, habida cuenta de los valores fundamentales de la profesión jurídica, puede justificar limitaciones específicas a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento, limitaciones que no se aplican a otros prestadores de servicios¹². Los abogados son diferentes de, por ejemplo, los médicos, porque los procedimientos judiciales son diferentes en los Estados miembros de la UE.

Dicho esto, CCBE está abierto a reflexionar con sus Colegios de la Abogacía miembros sobre mecanismos más armonizados y mejores prácticas para verificar la competencia de los profesionales jurídicos de terceros países. Al tiempo que apoya que los requisitos para ejercer como abogados no se modifiquen para los abogados de terceros países con el fin de mantener la calidad de los servicios jurídicos, CCBE anima a sus miembros a explorar soluciones que les permitan desempeñar actividades auxiliares en diferentes ámbitos de la práctica jurídica (por ejemplo, como mediadores interculturales, juristas, consultores jurídicos extranjeros, asistentes jurídicos, etc.), así como a clarificar las vías para convertirse en abogados dentro de sus propias jurisdicciones¹³.

CCBE también anima a las autoridades nacionales de los Estados miembros a desarrollar contactos y relaciones de trabajo con sus Colegios de la Abogacía para fomentar el conocimiento y el intercambio de información sobre el reconocimiento de las competencias y cualificaciones de los nacionales de terceros países, según proceda en sus marcos nacionales.

interpretar el Derecho primario, el Tribunal ha considerado que la protección de los justiciables constituye una razón imperiosa de interés general". Véase también la sentencia del TJUE de 29.07.2024, asunto C-623/22, par. 116-117, relativa "a la posición particular que ocupa el abogado en la organización judicial de los Estados miembros y a la misión fundamental que se le confía y que le reconocen todos los Estados miembros". Véase también la sentencia de 17.12.2020, Onofrei, C-218/19, ap. 34: "la protección de los consumidores, en particular de los destinatarios de servicios jurídicos prestados por personas que participan en la administración de justicia, y, por otra parte, la buena administración de la justicia, son objetivos que figuran entre los que pueden considerarse razones imperiosas de interés general capaces de justificar restricciones tanto a la libre prestación de servicios [...] como [...] a la libertad de establecimiento".

¹¹ A este respecto, véase también la Declaración de CCBE con motivo del 25º aniversario de la Directiva sobre el establecimiento de abogados y el 30º aniversario del mercado único, 12.05.2023, disponible [aquí](#).

¹² Declaración de CCBE sobre la proporcionalidad, disponible [aquí](#).

¹³ Este punto también fue planteado por CCBE en su recomendación sobre las cualificaciones de los abogados ucranianos, disponible [aquí](#).