



Estimados Colegiados:

Os damos traslado, para vuestro conocimiento, de notificación y contestación del Abogado del Estado, relativas a nuestro Recurso, junto a otros Colegios, contra el RD de la reforma del Arancel.

Un cordial saludo,
Servicios de Secretaría.



Núm. Secretaría:

RECURRENTE: COLEGIO PROCURADORES DE MADRID Y OTROS
REPRESENTACIÓN: PROCURADOR D/Dña. ALBERTO NARCISO GARCIA
BARRENECHEA
RECURRIDO: ADMINISTRACION ESTADO
REPRESENTACIÓN: ABOGADO DEL ESTADO

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA TERCERA
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

SECCIÓN: 005
SECRETARÍA: ILMO.SR.D. SINFORIANO RODRIGUEZ HERRERO
RECURSO NÚM. 001 / 0000678 / 2022

DILIGENCIA DE ORDENACIÓN

Letrado/a de la Administración de Justicia
ILMO.SR.D. SINFORIANO RODRIGUEZ HERRERO

En Madrid, a veintidós de marzo de dos mil veintitrés.

El anterior escrito de conclusiones presentado por el ABOGADO DEL ESTADO de conformidad con lo establecido en el art.128.1 de la Ley de esta Jurisdicción, únase al recurso de su razón. Se tienen por recogidas las manifestaciones contenidas en el mismo y, en su virtud, **requiérase nuevamente** al citado Letrado a fin de que dentro del plazo de UNA AUDIENCIA devuelva a esta Oficina Judicial el expediente administrativo que le fue entregado y una vez verificado este requerimiento se acordará.

Contra la presente resolución cabe interponer recurso de **reposición** ante el Letrado/a de la Administración de Justicia, en el plazo de cinco días a contar desde su fecha de notificación.



ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO-
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL
ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN EL
TRIBUNAL SUPREMO

Recurso núm. 1/678/2022

Nº. de recurso en la Abogacía del Estado ante el TS del año 2022: 5.096

A LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO
SECCIÓN 5ª

EL ABOGADO DEL ESTADO, en el recurso del margen interpuesto por EL COLEGIO DE PROCURADORES DE MADRID Y 19 COLEGIOS MÁS contra el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales, DICE:

Que, en tiempo y forma, despacha el traslado concedido presentando contestación a la demanda en base a los siguientes

HECHOS

Se niegan los de la demanda distintos o que estén en contradicción con los resultantes del expediente administrativo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- El Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplió la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal

El Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, modificó el arancel de los Procuradores constituyendo el precedente del Real Decreto ahora impugnado en cuanto a

CORREO ELECTRÓNICO:

aetsupremo@dsje.mju.es

C/ MARQUES DE LA ENSENADA,
Nº 14, 2ª PLANTA
28004 MADRID
FAX: 91 3103765



la cantidad máxima a percibir por el Procurador por su intervención en un mismo asunto.

Según su exposición de motivos, la aplicación de la normativa reguladora de los aranceles de los Procuradores de los Tribunales, no se acomoda en sus tramos más elevados a la realidad de la situación económica de nuestro país, por lo que es urgente modificarla para evitar efectos no deseados, estableciendo un tope máximo que impida liquidaciones manifiestamente desproporcionadas. Tal situación es especialmente necesaria en el ámbito de los procedimientos concursales. En efecto, el fundamento de la Ley concursal es garantizar el cobro de sus créditos a los acreedores, bajo el principio de la «pars conditio creditorum». El trabajo de todos los profesionales implicados en los procesos concursales es esencial para tal fin, pero su remuneración debe ajustarse a los servicios realmente desempeñados y en todo caso a unos límites que garanticen que la masa no se reduce de tal manera que frustre el objetivo final del cobro por los acreedores. La imperiosa necesidad de salvaguardar los legítimos derechos de los acreedores y la reducción de los costes en la administración de justicia exige que ambas reglas sean de aplicación a todos los procedimientos en tramitación y a todos los derechos que aún devengados no se hayan liquidado con carácter firme. La situación económica actual y la retribución justa y equitativa de los servicios prestados por los procuradores de los tribunales justificaron la adopción de esta medida con urgencia a través del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, evitando que se demore la puesta en práctica de unas medidas que ya son efectivas para otros operadores jurídicos lo que genera desigualdad y falta de equidad en estas cuestiones.

En este contexto, la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, bajo la rúbrica “Arancel de derechos de los procuradores de los Tribunales”, estableció:

“1. La cuantía global por derechos devengados por un procurador de los Tribunales en un mismo asunto, actuación o proceso no podrá exceder de 300.000 euros.



Excepcionalmente, y sometido a justificación y autorización del juez, se podrá superar el límite anteriormente señalado para remunerar justa y adecuadamente los servicios profesionales efectivamente realizados por el procurador de manera extraordinaria.

2. En los procesos concursales la base para regular los derechos que se devenguen será el 60 por 100 del pasivo resultante de la lista definitiva de acreedores presentada por la administración concursal. Cuando el número de acreedores que figuren en la lista fuera superior a 300, la base de cálculo se elevará al 70 por 100 del pasivo.

3. Las reglas establecidas en los apartados anteriores serán de aplicación a todas las actuaciones o procedimientos en tramitación a la entrada en vigor del presente real decreto-ley, incluidas las cantidades devengadas por actuaciones anteriores que no se hayan liquidado con carácter firme”.

2.- El origen mediato del Real Decreto impugnado: el procedimiento de infracción 2015/2062 seguido por la Comisión Europea contra el Reino de España

La Comisión Europea, a la vista de varias denuncias relacionadas con la regulación de la procura en España, envió una carta de emplazamiento al Gobierno de España el 19 de junio de 2015 en la que se solicitó justificación de las restricciones aplicables a la actividad de los procuradores. En términos sucintos, la Comisión consideró que la regulación española de la procura incurría en restricciones desproporcionadas y no justificadas de los arts. 49 y 56 TFUE en relación, entre otros aspectos, con la existencia de un arancel de mínimos con un margen de descuento como el vigente en España que entendía que debía adecuarse a dichos preceptos y a la Directiva de Servicios. Así, consideraba que el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, contravenía el derecho de la Unión Europea, en particular, teniendo en cuenta que estos aranceles pueden suponer una restricción, tanto a efectos del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión



Europea, sobre libertad de establecimiento y del artículo 56, sobre libre prestación de servicios, como a tenor del artículo 15, apartado 2, letra g) y el artículo 16 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

En concreto, conforme a los artículos 15, 16 y 25 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, y a los artículos 49 y 56 del Tratado de la Funcionamiento de la Unión Europea, únicamente podrán establecerse aranceles mínimos para el desarrollo de una actividad cuando la medida esté justificada, por responder ésta a razones imperiosas de interés general y siempre que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vaya más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo.

El Ministerio de Justicia, en representación del Reino de España, en su contestación al Dictamen motivado de 17 de noviembre de 2016 emitido en el seno del procedimiento de infracción 2015/4062 asumió tres compromisos que sintéticamente enunciados serían los siguientes:

- Que hubiera un acceso único a la Abogacía y Procura.
- Que abogados y procuradores pudieran ejercer su actividad en una misma entidad jurídica.
- Que la retribución de los procuradores se articule sobre un sistema de arancel de máximos, con una cuantía global máxima de 75.000 euros en un mismo proceso, y eliminando el arancel mínimo.

Finalmente, la reforma propuesta se completa con la eliminación de las tarifas mínimas, a que hace referencia el artículo 15 de la Directiva 2006/123/CE. Se establece ahora un sistema de máximos (en el que se fija un tope que queda reducido respecto del vigente



actualmente) y se prohíbe el establecimiento de aranceles mínimos.

El Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, establece unos aranceles fijos mínimos que resultan obligatorios para determinar la retribución de los servicios de los procuradores, si bien con una margen de disminución o aumento del 12 %.

Conforme a los artículos 15, 16 y 25 de la Directiva de Servicios y a los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sólo es posible establecer aranceles mínimos para el desarrollo de una actividad cuando la medida está justificada por responder a razones imperiosas de interés general, siempre que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo que es necesario para alcanzarlo.

En línea con los compromisos asumidos por el Reino de España en el citado procedimiento de infracción, se propuso una reforma para suprimir los aranceles mínimos obligatorios y optar por un sistema de aranceles máximos. El carácter de máximo conferido al arancel viene a satisfacer dos funciones básicas que se corresponden con dos razones imperiosas de interés general reconocidas como tales por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (por todas, sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de diciembre de 2006,(C-94/asunto Cipolla y otros) que son: la protección de los destinatarios de los servicios y la protección del consumidor, con carácter general, y la garantía de una buena administración de justicia, en especial, dado que:

- Los máximos operan como una barrera de protección de los consumidores y usuarios de los servicios profesionales, que frenan e impiden abusos por exacciones excesivas.
- Adicionalmente, se agiliza el proceso, liberando tiempos y recursos a la administración de justicia, al no ser preciso habilitar un cauce adicional de reclamación o impugnación de las costas por excesivas en relación con los servicios prestados por estos profesionales.



Una de las modificaciones sustanciales del nuevo régimen es el hecho de que se reconocerá la posibilidad de un pacto que fije una cuantía a abonar inferior a la marcada por los aranceles. De acuerdo con el nuevo régimen reglamentario que se adoptará, el procurador y su cliente gozarán de libertad para pactar, sin mediar ninguna intervención administrativa en su definición, ni obligación alguna sobre su determinación, la retribución de los servicios profesionales prestados por el primero.

El único límite que se establece es el de no superar los precios máximos en que se transforman los derechos arancelarios.

De este modo, se pone fin al sistema en el que el arancel es una norma de observancia obligatoria que determina las retribuciones profesionales de los procuradores excluyendo, como regla general, la libertad de pactos, en tanto que los honorarios que un procurador puede percibir no son, como regla, libremente fijados, sino determinados en el arancel y en el que las cuantías de los derechos se cifran en términos fijos, aunque pueden ser objeto de un incremento o una disminución de hasta doce puntos porcentuales (de acuerdo con lo dispuesto en el art. 2 del Real Decreto 1373/2003), cuando así lo acordare expresamente el procurador con su cliente para la determinación de los honorarios correspondientes a su actuación profesional. Se maximiza la libertad de competencia entre los profesionales, pues se garantiza plena libertad para pactar el precio con el cliente, suprimiéndose las restricciones de precios que tasaban el margen de la libertad de pacto en un incremento o una disminución en la referida banda de fluctuación muy estrecha.

Precisamente para garantizar el sistema, se establece como medida complementaria que los profesionales estarán obligados a entregar un presupuesto previo a sus clientes, en el que constará expresamente la disminución ofrecida respecto del arancel máximo previsto en la normativa. Previsión que viene a cumplir una función de información a los usuarios de los servicios profesionales de la libertad de precios que ahora rige, solventando los problemas de asimetría de información entre clientes y proveedores de servicios.



Se pretende, así, evitar una aplicación automatizada por el profesional del arancel de máximos so pretexto de la falta de información y de transparencia en el régimen vigente de precios.

Como corolario, el modelo proyectado pivota sobre la negociación del precio de prestación del servicio entre el procurador y su cliente en un entorno de competencia, sin perjuicio de la existencia de un arancel máximo que sirva de protección al consumidor, pero sin que las reducciones respecto del mismo puedan ser consideradas como un “descuento”.

3.- La STJUE de 8 de diciembre de 2016, C-532/2015 y C-538/2015, no alteró las conclusiones de la Comisión Europea respecto al régimen arancelario de los Procuradores españoles

Por cuanto esa STJUE solo resolvió la cuestión relativa a si el Estado español imponía o favorecía la realización de prácticas colusorias contrarias al artículo 101 TFUE por parte de las asociaciones profesionales de procuradores, o de reforzar sus efectos, o de imponer o favorecer abusos de posición dominante contrarios al artículo 102 TFUE o de reforzar los efectos de tales abusos, respondiendo a la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-532/15 y a las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas en el asunto C-538/15 que el artículo 101 TFUE , en relación con el artículo 4 TFUE , apartado 3, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que somete los honorarios de los procuradores a un arancel que sólo puede alterarse en un 12 % al alza o a la baja, habiendo de limitarse los órganos jurisdiccionales nacionales a verificar su aplicación estricta, sin poder apartarse, en circunstancias excepcionales, de los límites fijados en dicho arancel.

Por el contrario, sobre la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-532/15 y las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta planteadas en el asunto C-538/15, mediante las



cuales los órganos jurisdiccionales remitentes preguntan, en esencia, si el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en la medida en que los órganos jurisdiccionales nacionales consideran que ésta no puede justificarse por una razón imperiosa de interés general en el sentido del artículo 4, punto 8, de la Directiva 2006/123 y no cumple los requisitos de proporcionalidad y necesidad en el sentido del artículo 15, apartados 2, letra g), y 3, de esta Directiva. A este respecto, señaló la STJUE que, en la medida en que las peticiones de decisión prejudicial se refieren a la compatibilidad de la normativa controvertida en el litigio principal con las disposiciones del Tratado FUE en materia de libre prestación de servicios, procede señalar que éstas no se aplican a una situación en la que todos sus elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro, de forma que El Tribunal de Justicia ha declarado que los elementos concretos que permiten establecer un vínculo entre los artículos del Tratado FUE en materia de libre prestación de servicios y el objeto o las circunstancias de un litigio en el que todos sus elementos están circunscritos al interior de un Estado miembro, deben resultar de la resolución de remisión (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 54).

Por consiguiente, en el contexto de una situación en la que todos sus elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro, incumbe al órgano jurisdiccional remitente indicar al Tribunal de Justicia, de conformidad con lo exigido por el artículo 94 de su Reglamento de Procedimiento, en qué medida, a pesar de su carácter meramente interno, el litigio del que conoce presenta un elemento de conexión con las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a las libertades fundamentales que hace necesaria la interpretación con carácter prejudicial solicitada para resolver dicho litigio y en el presente caso, de las peticiones de decisión prejudicial no se desprende en modo alguno que existan elementos relacionados con las partes de los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales nacionales o con las actividades de dichas partes que no estén circunscritos al interior del único Estado miembro de que se trata. Además, los órganos jurisdiccionales remitentes no indican en qué medida, a pesar de su carácter meramente



interno, los litigios de que conocen presentan un elemento de conexión con las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a las libertades fundamentales que hace necesaria la interpretación con carácter prejudicial solicitada para resolver esos litigios.

Por eso, la citada STJUE concluyó en cuanto a este extremo que:

«En estas circunstancias, procede declarar que las peticiones de decisión prejudicial no aportan datos concretos que permitan demostrar que el artículo 56 TFUE puede aplicarse a los hechos de los litigios principales y, habida cuenta de las anteriores consideraciones procede declarar que el Tribunal de Justicia es incompetente para responder a la segunda cuestión prejudicial del asunto C-532/15 y a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta del asunto C-538/15, planteadas, respectivamente, por la Audiencia Provincial de Zaragoza y el Juzgado de Primera Instancia de Olot».

Finalmente, tampoco la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-532/15 y la quinta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-538/15, guardan relación con la infracción detectada por la Comisión europea por cuanto en esas cuestiones prejudiciales, los órganos jurisdiccionales remitentes desean que se dilucide, en esencia, si el artículo 47 de la Carta debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que no permite a los clientes impugnar de manera efectiva los honorarios de los procuradores cuando éstos son desproporcionados y no corresponden al trabajo efectivamente realizado.

Por lo tanto, nada más lejos de la realidad que estimar que a la vista de la STJUE de 8 de diciembre de 2016, la consideración de que el anterior sistema de aranceles de derechos de los procuradores vulnerase supuestamente el Derecho de la Unión Europea es errónea.

Corroborar lo expuesto el que la propia Comisión Europea en una carta registrada de entrada el 21 de diciembre de 2018 en la Representación Permanente de España en la Unión Europea, manifiesta que la Comisión "acogió con satisfacción estas propuestas presentadas por las autoridades españolas" y añade que, solo en virtud de las reformas



adoptadas, la Comisión podría considerar el cierre del procedimiento de infracción, mientras que, en caso contrario, podría verse obligada a reconsiderar su posición y a seguir con el procedimiento de infracción mediante la remisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Carta que, como puede verse es dos años posterior a la STJUE de 8 de diciembre de 2016.

Es más, no ha sido hasta el ciclo de infracciones de septiembre de 2022 cuando la Comisión Europea ha adoptado la decisión de cerrar el expediente de infracción 2015/4062: “Restricciones al ejercicio de actividades multidisciplinares de abogados y procuradores”.

4.- El Plan Anual Normativo de 2018 y la Ley 15/2021, de 23 de octubre

En el año 2018 el Ministerio de Justicia incluyó en su Plan Anual Normativo, la propuesta de modificación del citado Real Decreto 1373/2003.

En principio, la adecuación se reducía a dos modificaciones precisas: (a) la supresión del sistema de aranceles mínimo vigente, estableciendo, su carácter de máximo; y, (b) la obligatoriedad, para los procuradores de los tribunales, de entregar un presupuesto previo a sus clientes, en el que se haría mención expresa al descuento realizado, o no, sobre el arancel máximo que en su caso correspondiera.

Se inició la propuesta de modificación del Real Decreto 1373/2003-con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 1/2006, de 13 de enero- y el borrador de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y el trámite de consulta pública previa.

Sin embargo, a raíz del Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, la actividad legislativa tuvo que ser retomada en la XIII Legislatura iniciándose la tramitación parlamentaria. Se inició la tramitación parlamentaria del proyecto de ley por la que se modifican la Ley



34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, así como determinadas disposiciones contenidas en la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, y el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, proyecto de ley que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 9 de octubre de 2020.

El sistema de aranceles mínimos obligatorios para la retribución de los servicios de los procuradores se elimina, reduciendo además el límite máximo. En efecto, se afianza la protección de los derechos de los consumidores o usuarios de los servicios, en un doble sentido:

- Se mantiene la protección del interés general subyacente en la existencia del sistema arancelario, que es la compensación de la asimetría informativa entre clientes y procuradores, en un servicio tan tecnificado como el jurídico, pero se mejora la información, que debe proporcionarse al cliente por adelantado mediante la presentación obligatoria de un presupuesto.

-Se mantiene la limitación de la cuantía global de los derechos devengados por los procuradores en un mismo asunto, actuación o proceso, si bien se rebaja a 75.000 € (frente a los 300.000 €). Esta limitación, introducida con la finalidad de ajustar la base de cálculo en los procesos concursales y salvaguardar los legítimos derechos de los acreedores, reduciendo, al propio tiempo, los costes de la Administración de Justicia en dichos procesos y resulta absolutamente necesaria en un contexto de crisis económica como en el que nos encontramos, como consecuencia de la crisis sanitaria originada por la COVID 19.

La introducción de límites máximos era particularmente necesaria por cuanto estas tarifas sirven de orientación para fijar las costas procesales que eventualmente puede tener que abonar la contraparte en el litigio, distinta de la persona que contrata los servicios del



procurador.

Para la plena consecución de este objetivo se hacía necesaria la modificación del citado Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo y del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales. En dicha modificación reglamentaria habrá de recogerse la obligación de que los procuradores presenten un presupuesto del coste de su intervención antes de la iniciación del procedimiento.

Tras la tramitación parlamentaria correspondiente fue aprobada y se publicó la Ley 15/2021, de 23 de octubre, por la que se modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, así como determinadas disposiciones contenidas en la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, y el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, y la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

En lo que ahora interesa, la Ley 15/2021, de 23 de octubre, en su artículo tercero, modifica el citado Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal.

Según el preámbulo de esta ley 15/2021, de 23 de octubre, la reforma también afecta al Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, y específicamente busca fijar un máximo de 75.000 euros como cuantía global de los derechos devengados por una persona profesional de la procura en un mismo asunto, estableciendo, además, que el sistema arancelario de la procura no podrá fijar un límite mínimo. De esta forma, se da cumplida respuesta a las exigencias de la Comisión Europea en el procedimiento de infracción 2015/4062 sustituyendo el modelo vigente, que pivota sobre la existencia de aranceles mínimos obligatorios, por un sistema de aranceles máximos cuyo desarrollo y concreción



formará parte del Real Decreto que, en su momento, habrá de reformar el actualmente vigente.

Se modifica el apartado 1 de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, que quedó redactado en los siguientes términos:

«1. La cuantía global por derechos devengados por un procurador de los Tribunales en un mismo asunto, actuación o proceso no podrá exceder de 75.000 euros.

El sistema arancelario que rija los derechos de los procuradores no podrá fijar límites mínimos para las cantidades devengadas en relación con las distintas actuaciones profesionales realizadas.

Excepcionalmente, y sometido a justificación y autorización del juez, se podrá superar el límite anteriormente señalado para remunerar justa y adecuadamente los servicios profesionales efectivamente realizados por el procurador de manera extraordinaria.»

Y la disposición transitoria tercera de la ley 15/2021, de 23 de octubre, bajo la rúbrica “Modificación del régimen arancelario de los derechos de la procura” estableció que:

«1. La modificación del párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, dispuesta por el artículo tercero de esta Ley, será de aplicación a todos los procedimientos que se inicien a partir de su entrada en vigor.

2. La prohibición de aranceles mínimos establecida en el párrafo segundo del apartado 1 de dicha disposición adicional regirá, por su parte, para los procedimientos que se inicien a partir de la entrada en vigor de la norma por la que se modifique el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba



el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales”».

Por tanto, el límite máximo de los 75.000 € para los derechos arancelarios de los procuradores se aplica a todos los procedimientos que se inicien a partir de la entrada en vigor de la ley 15/2021, es decir a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», según su disposición final tercera, así publicada la Ley 15/2021, en el BOE de 25 de octubre de 2021 entró en vigor el día 14 de noviembre de 2021.

Por último, la disposición final primera, apartado 2 de la ley 15/2021, de 23 de octubre, habilita al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Justicia para aprobar en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley, un real decreto por el que se modifique el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.

5.- El Real Decreto ahora impugnado debía atenerse a los mandatos contenidos en la Ley 15/2021

Dentro de dicho plazo de un año establecido en la Ley 15/2021 se aprobó el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, para dar cumplimiento a lo previsto en la nueva redacción dada por el artículo tercero de la Ley 15/2021, de 23 de octubre, al apartado 1 de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal.

Así, en virtud del apartado Uno del artículo Único de la norma impugnada, se añade un párrafo segundo en el artículo 1 del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, con la siguiente redacción:

«Dicho arancel tendrá carácter de máximo, quedando prohibida la fijación de límites mínimos para las cantidades devengadas en relación con las distintas actuaciones profesionales y sobre la cuantía global que no podrá exceder de 75.000 €.»



Y en virtud del apartado Dos del citado artículo Único se da una nueva redacción al artículo 2, que queda redactado como sigue:

«Artículo 2. Presupuesto previo.

Los procuradores estarán obligados a entregar un presupuesto previo a sus clientes. En dicho presupuesto constará expresamente la disminución ofrecida respecto del arancel máximo previsto en la normativa.»

Y se incorpora una Disposición adicional única. Referencias a aranceles mínimos, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional única. Referencias a aranceles mínimos.

Todas las referencias contenidas en el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los derechos de los procuradores de los tribunales a aranceles mínimos se entenderán por no puestas.»

Por lo tanto, el RD ahora impugnado se ha atendido a lo dispuesto en la Ley 15/2021, de 23 de octubre, que modificó el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, y que específicamente fijó un máximo de 75.000 euros como cuantía global de los derechos devengados por una persona profesional de la procura en un mismo asunto, estableciendo, además, que el sistema arancelario de la procura no podrá fijar un límite mínimo. De esta forma, se da cumplida respuesta a las exigencias de la Comisión Europea en el procedimiento de infracción 2015/4062 sustituyendo el modelo vigente, que pivota sobre la existencia de aranceles mínimos obligatorios, por un sistema de aranceles máximos cuyo desarrollo y concreción formará parte del real decreto que, en su momento, habrá de reformar el actualmente vigente, Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.



Obviamente, no puede pretenderse que el Real Decreto ahora impugnado vaya en contra de la Ley que va a desarrollar de forma que si ésta establece que los derechos de los procuradores se regirán por un sistema arancelario no puede pretenderse que el Real Decreto ahora recurrido establezca un régimen de libertad en la fijación de esos derechos.

6.- Queda al margen del Real Decreto impugnado la actualización del arancel de los Procuradores encontrándose en tramitación un proyecto de Real Decreto con ese objeto

Como puso de manifiesto el informe del Pleno del CGPJ de 20 de abril de 2022 evacuado en la tramitación del RD impugnado, en él no se contempla la actualización del sistema arancelario de la Procura, manteniendo los mismos valores desde el año 2003, lo que entendía resultaba ya aconsejable habida cuenta del tiempo transcurrido desde que fueron fijados los aranceles actualmente vigentes y de la evolución de la economía y del mercado de los servicios profesionales que ha tenido lugar desde entonces.

En las observaciones recibidas durante la tramitación del RD ahora impugnado, tanto por parte del Consejo General de los Procuradores de España como de los distintos Colegios de Procuradores, se pedía que, debido a que el arancel no había experimentado ninguna modificación desde el RD 1373/2003, se debían actualizar, según el IPC, los importes de los aranceles. Esta posibilidad de incrementar los aranceles según el IPC en el RD 307/2022, fue objeto de análisis durante su tramitación y fue descartada finalmente ya que sería contraria a la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, siendo necesaria por el contrario una modificación que incluyese los necesarios estudios económicos por lo que la misma se ha aplazado para un momento posterior (pág. 35 MAIN).

Dicha actualización arancelaria sí necesitará una tramitación más detenida que analice, con inclusión de los estudios económicos que sean necesarios, cuál es la modificación que



deben experimentar los importes de los aranceles concretos existentes en el RD 1373/2003.

Esta modificación del importe de los aranceles se está tramitando actualmente con aportaciones, entre otros, del CGPE y de los Colegios de Procuradores. En efecto, con el fin de proceder a la actualización del propio texto del arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, ya se ha iniciado el procedimiento de tramitación de un nuevo real decreto que completará la actualización del arancel en atención a las modificaciones ya operadas por el citado Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo; ha finalizado el trámite de consulta pública previa a través de la web ministerial, en cumplimiento del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Por todo ello, la regulación contenida en el real decreto impugnado se ha aprobado respetando los límites impuestos por la Ley 15/2021, de 23 de octubre y se adecúa a las previsiones en ella contenidas.

7.- Análisis de impacto económico

La MAIN del Real Decreto impugnado se refiere al impacto económico y presupuestario en los siguientes términos:

“1. Impacto económico.

El sistema arancelario establecido para retribuir los servicios profesionales prestados por los procuradores de los Tribunales, proporciona innegables ventajas de interés general, como son:

- Proporcionar información a los clientes y usuarios del coste de los servicios profesionales.



- Evitar abusos a los consumidores, fortaleciendo la seguridad jurídica.
- Impulsar la libre competencia entre los profesionales de la procura.

Las modificaciones que se introducen, por tanto, fomentan la competitividad y la protección del consumidor en tanto que, por un lado, se prevé expresamente que los aranceles previstos en la norma tienen el carácter de máximos y, por otro, se establece la obligatoriedad del presupuesto previo.

Ambos aspectos mejoran la posición del cliente frente al profesional y redundan, por ende, en una mejora de la seguridad jurídica.”

La propia MAIN, en el apartado de Contenido, destaca los efectos de la norma proyectada sobre la competencia, al señalar:

“De acuerdo con el nuevo régimen reglamentario, el procurador y su cliente gozan de libertad para pactar, sin mediar ninguna intervención administrativa, la retribución de los servicios profesionales prestados por el primero, con el único límite que comporta no superar los precios máximos en que se transforman los derechos arancelarios.

De este modo, se pone fin al sistema, hasta ahora vigente, en el que el arancel es una norma de observancia obligatoria que determina las retribuciones profesionales de los procuradores excluyendo, como regla general, la libertad de pactos, entre las partes. Todo ello, teniendo en consideración que los honorarios que un procurador puede percibir no son, como regla, libremente fijados, sino determinados en el arancel y en el que las cuantías de los derechos se cifran en términos fijos, si bien pueden registrar un incremento o una disminución de hasta doce puntos porcentuales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 1373/2003, cuando así lo acordare expresamente el procurador con su cliente.



A través de la previsión que ahora se incorpora se maximiza, pues, la libre competencia entre los profesionales, garantizándose la plena libertad para pactar el precio con el cliente.

En este contexto de fortalecimiento de la libre competencia entre los profesionales de la procura, se enmarca, asimismo, la incorporación de la obligatoriedad de presentar, por parte del procurador de los tribunales a su cliente, un presupuesto previo, en el que se hará constar, de forma expresa, si se hubiera ofrecido, en el arancel propuesto, una disminución respecto del arancel máximo previsto en la normativa o, por contra, la inexistencia de ofrecimiento de ningún descuento.

Esta previsión se incluye con el ánimo de cumplir una función de información a los usuarios de los servicios profesionales de los procuradores de los tribunales del nuevo sistema de aranceles establecido, a la par que evita, en suma, la aplicación automatizada de los aranceles máximos establecidos.

En suma, el modelo proyectado en este Real Decreto pivota sobre la negociación del precio de prestación del servicio entre el procurador y su cliente, en un entorno de libre competencia, sin perjuicio de la existencia de un arancel máximo que sirva de protección al consumidor.”

Asimismo, la valoración del impacto económico y sobre la competencia citados en la MAIN se complementa con lo previsto en el propio preámbulo del Real Decreto que señala:

“... De esta forma y, a través de esta modificación, que contribuye notablemente a fortalecer la libre competencia entre los profesionales, el procurador y su cliente gozan de libertad para pactar la retribución de los servicios profesionales prestados por el primero, con el único límite que comporta no superar los precios máximos en que se transforman los derechos arancelarios.



En este contexto de robustecimiento de la libre competencia entre los profesionales de la procura, se enmarca, asimismo, la incorporación de la obligatoriedad de presentar, por parte del procurador de los tribunales a su cliente, un presupuesto previo, en el que se hará constar, de forma expresa, si se hubiera ofrecido, en el arancel propuesto, una disminución respecto del arancel máximo previsto en la normativa.

Esta previsión se incluye con el ánimo de cumplir una función de información a los usuarios de los servicios profesionales de los procuradores de los tribunales del nuevo sistema de libertad de aranceles establecido, a la par que evita, en suma, la aplicación automatizada de los aranceles máximos establecidos.

Como corolario, se destaca que el modelo proyectado en este real decreto pivota sobre la negociación del precio de prestación del servicio entre el procurador de los tribunales y su cliente, en un entorno libre de competencia, sin perjuicio de la existencia de un arancel máximo que sirva de protección al consumidor.....”.

Atendiendo a todo ello, el impacto económico en los términos que recoge la MAIN ha de considerarse suficiente dado que la repercusión económica sustancial del cambio del régimen de aranceles no se lleva a cabo por la norma recurrida al no proceder ésta a cambiar el arancel existente, sino tan solo a prever su carácter de máximo, y a mencionar la posibilidad de pacto entre las partes para la fijación del arancel concreto aplicable dentro del margen máximo previsto, acuerdo entre las partes que, por otra parte, en otros términos, ya se recoge en el arancel actual como hemos indicado anteriormente.

En definitiva, será la propuesta normativa en tramitación muy avanzada de sustitución del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, que se apruebe próximamente la que fije el arancel previsto; la misma irá acompañada de un detallado análisis del impacto económico para valorar las nuevas cuantías que van a adoptarse respecto de las actuales aprobadas en 2003 y a las repercusiones de orden económico y de cualquier otro orden que se puedan producir.



Por último, respecto a la crítica que en este aspecto realizaron varios de los organismos informantes del RD ahora impugnado hay que tener en cuenta que esos informes lo fueron en base a un texto que no fue el finalmente aprobado. Así resulta claramente p.ej: del informe del Consejo de Estado que dice que:

«Resulta evidente, por lo tanto, que la norma cuya aprobación se pretende contiene un importante impacto económico que debe ser evaluado convenientemente, teniendo en cuenta, además, el impacto que en la competencia puede causar.

Ahora bien, el proyecto sometido a consulta, a través de su disposición adicional segunda, prevé la actualización de los aranceles de los procuradores "al IPC correspondiente al periodo comprendido entre el 21 de noviembre del año 2003 y el 30 de abril de 2022". De acuerdo con los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, el IPC ha aumentado un 45 % entre el mes de noviembre de 2003 y el mes de marzo de 2022 (el mes de abril aún no se encuentra disponible)».

Y, como venimos indicando, esa actualización del arancel finalmente se pospuso y no se incluyó en el RD ahora impugnado.

Asimismo, en varios de los informes preceptivos que constan en el expediente ya se ponía de manifiesto la necesidad de modificar, para complementarlo, el impacto económico del proyecto en su MAIN. Así, en los informes de la OCCN, del Pleno del CGPJ, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el Dictamen del Consejo de Estado referidos a este aspecto.

En relación con ello, debe insistirse que los referidos informes y dictamen se evacuaron sobre unos textos iniciales del proyecto y de su MAIN y no sobre los textos finales y que precisamente en atención a los informes y dictamen recibidos se modificaron tanto el texto del proyecto como el de la MAIN.



En particular, se modificaron dichos documentos iniciales con la finalidad de adaptarlos a lo que señalaba el informe de la OCCN, así como las consideraciones y observaciones contenidas en el dictamen del Consejo de Estado, siendo ineludible en este punto la referencia a las consideraciones que se contienen en las páginas 13 y siguientes de dicho dictamen:

“ Los días 30 de marzo y 21 de abril de 2022, el Consejo General de Procuradores ha emitido sendos informes con propuestas de modificación en los que, frente a su informe precedente, incluye una amplia propuesta de modificación del proyecto en la que se afirma que el modelo proyectado pivota sobre la libertad de negociación del precio de prestación del servicio, sin perjuicio de un límite de percepción de derechos por el procurador que sirva de protección al consumidor, y el establecimiento del límite de 75.000 euros. Propone la modificación del número 1 del artículo 1, incluyendo un nuevo párrafo segundo, indicando que el arancel tendrá el carácter de máximo, que el mismo no podrá fijar límites mínimos para las cantidades devengadas, que las disposiciones del proyectado Real Decreto se deben limitar exclusivamente a la relación contractual entre el procurador y su cliente y su representado, que la cantidad pactada se incluya en una hoja de encargo, que la disposición transitoria se refiera a los procedimientos que se inicien a partir de su entrada en vigor, que se prevea una disposición adicional sobre la aprobación de un nuevo arancel en el plazo de seis meses y, por último, que se adicione una nueva disposición adicional de actualización de las cantidades expresadas en moneda euro, actualizando al IPC correspondiente al período comprendido entre el 21 de noviembre de 2003 y el 31 de diciembre de 2021.

Sorprende a este Consejo de Estado que el Consejo General de Procuradores de España, una vez emitido un informe plenamente favorable al proyecto, del que han conocido y han informado los organismos administrativos, el Consejo General del Poder Judicial y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, formule, dos informes radicalmente distintos al original, y en los que se pretende, desconociendo el objetivo del proyecto motivado por la necesidad de adecuar la regulación vigente de los aranceles a las exigencias del Derecho de la Unión



Europea, establecer ex novo no solo una actualización de los aranceles actuales, sino una regla permanente de indexación anual de los mismos para el futuro, respondiendo a una lógica de mantenimiento del sistema de aranceles precedente mediante su actualización, lo que contrasta frontalmente con el objetivo del Real Decreto proyectado, de evitar la continuación del procedimiento de infracción.

La inclusión de esta disposición supone una alteración radical de todo el proyecto en cuanto a su acomodación al Derecho de la Unión Europea, puesto que el objeto específico del Real Decreto no es modificar globalmente el arancel del derecho de los procuradores, sino solo modificar el Real Decreto 1373/2003 para acomodarlo a las exigencias de la Unión Europea en función del procedimiento de infracción contra el Reino de España en relación con el arancel regulado en ese real decreto.

Esa alteración, al margen de su dudosa compatibilidad con tales exigencias de la Unión Europea, no ha podido ser informada por los órganos administrativos ni por el Consejo General del Poder Judicial ni por la Comisión Nacional de la Competencia, lo que debería llevar a la devolución del expediente para que dichos órganos y organismos pudieran informar de esta nueva disposición.

Dada la especial urgencia con que se ha solicitado este dictamen, no procede esa devolución para la tramitación correcta de la norma proyectada, por lo que este Consejo de Estado entiende que debería suprimirse la disposición adicional segunda que, en su caso, debería incluirse en la reforma en curso del Real Decreto 1373/2003. Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico de este Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio”.

Y esa disposición adicional segunda fue finalmente suprimida.

Atendiendo a todo ello, hay que insistir una vez más en que los términos que recoge la MAIN del impacto económico son suficientes dado que la repercusión económica sustancial del cambio del régimen de aranceles no se lleva a cabo por el Real Decreto



impugnado, sino que se efectuará con la propuesta normativa en avanzada tramitación de modificación del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, para adecuar y fijar el arancel previsto para las diversas actuaciones que realicen los procuradores, la cual exigirá un detallado análisis del impacto económico al valorar las nuevas cuantías respecto de las actuales aprobadas en 2003.

Y la MAIN final se adecúa al último texto del proyecto que fue objeto de aprobación y que no contiene disposición adicional de actualización de aranceles por las razones que han sido expuestas a raíz de las consideraciones esenciales del dictamen del Consejo de Estado.

En tal sentido, como ya ha quedado expuesto, la valoración del impacto económico y sobre la competencia se han adecuado al contenido final del real decreto sin esa actualización, lo que ha conllevado que el contenido que presenta la valoración de tales aspectos se haya visto considerablemente reducido.

8.- Análisis de alternativas

La parte recurrente manifiesta la disconformidad con lo recogido en la MAIN respecto a la oportunidad de la propuesta y las alternativas a la regulación aprobada y manifiesta las diferencias existentes entre la primera versión de la MAIN y la definitiva que constan en el expediente; las referencias que constan sobre la necesidad de cambiar este contenido que se incluyen en el informe de la OCCN, y que considera inadecuadamente recogidas e inconsistentes y, en definitiva, sostiene que no se han incluido adecuadamente en la MAIN las alternativas a la regulación proyectada y concluye que al no recoger la MAIN adecuadamente las alternativas regulatorias se ha frustrado la finalidad del trámite, que pretende seleccionar la mejor de tales opciones, después de ponderar las ventajas e inconvenientes de las mismas.

Sin embargo, la versión final de la MAIN de 28 de abril de 2022, en el apartado I,



Oportunidad de la propuesta, incluye un apartado 3, de Análisis de Alternativas que presenta el siguiente contenido:

“Teniendo en cuenta los objetivos del proyecto de real decreto y que la Ley 15/2021 establece unos nuevos límites a los aranceles de los procuradores se han analizado otras posibles alternativas como serían la eliminación de los aranceles o no realizar ninguna modificación.

La supresión de los aranceles no se considera una solución desde el punto de vista de la supresión de las funciones de los procuradores, pues contribuyen a la mejora de la Administración de Justicia.

Tampoco se considera que, la prestación de esas funciones, deban estar exentas de una regulación como la que aportan los aranceles, sino que por el contrario se considera que, de conformidad con la normativa europea, los aranceles deben existir, eso sí teniendo unos límites que aporten seguridad jurídica a las relaciones con los usuarios de la Administración de Justicia.

Por todo ello, no se aprecia una alternativa a la modificación que se pretende, pues, de una parte, los cambios son necesarios y, de otra, deben introducirse con una norma de igual rango a la que se pretende modificar.

Por otra parte, señalar que la modificación del Real Decreto 1373/2003 es suficiente para conseguir el objetivo perseguido, sin necesidad de efectuar modificación adicional ni en la normativa procesal ni en el Estatuto General de los Procuradores de España.”

Dicha redacción fue completada para adecuar la inicial al informe de la OCCN y resultar acorde con lo previsto en la normativa reguladora, de forma que viene a concretar las que se han considerado como las dos alternativas existentes y que se han valorado por el órgano competente, una relativa a no realizar modificación normativa alguna y otra, relativa a la eliminación de los aranceles de los procuradores.



El apartado expuesto de la MAIN motiva que ninguna de estas dos alternativas contribuye al cumplimiento del objetivo de la norma, por lo que concluye que no existen otras alternativas materiales a la contenida en el proyecto, y formalmente, justifica que debe tramitarse una norma con rango de real decreto al procederse mediante el proyecto, a la modificación del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre.

Por tanto, no procedía que el órgano redactor de la MAIN valorase las ventajas o inconvenientes de otras alternativas cuando no eran compatibles con el objetivo del proyecto ni resultaban acordes con el mandato legal al que se daba cumplimiento. Asimismo, la redacción propuesta responde a lo previsto en la normativa reguladora, así, en concreto, en el artículo 2.1.a) 3.º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que señala que la memoria del análisis de impacto normativo deberá contener los siguientes apartados:

“...3.º. Un análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. Con carácter general se procurará valorar más de una alternativa.”

Recordemos que el Real Decreto impugnado no podía considerar ni la alternativa de no realizar modificación normativa alguna ni la de eliminar el arancel de los procuradores puesto que esas dos alternativas están rechazadas por la Ley 15/2021.

En cuanto a la alternativa relativa al establecimiento de un sistema de máximos como el actual pero actualizado y puesto al día, ya sea en función del IPC o a un nivel fijo adecuado para el año 2022, ya hemos indicado que actualmente se encuentra en tramitación avanzada un proyecto de actualización del arancel, cuestión que se desgajó del proyecto originario del RD impugnado en base a la observación sustancial del Consejo de Estado.



9.- Principios de buena regulación

En esta alegación la parte demandante manifiesta, en esencia, que no se respeta el contenido que la MAIN debería tener sobre la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación, y, en particular, cita las referencias que se contienen en el informe de la OCCN y que se realizaron sobre una versión inicial de la MAIN, considerando genéricas y formales las menciones que constan en la MAIN final que no incorporan explicación suficiente de la adecuación de estos principios al contenido concreto del real decreto en tanto supone el cambio de naturaleza del modelo de arancel y su consideración de máximo.

Sin embargo, la última versión de la MAIN adecuó el apartado correspondiente de la misma a lo reseñado en el informe de la OCCN que recomendaba completar lo relativo a los principios de necesidad y eficacia, así como incluir las justificaciones de los principios de transparencia y de eficiencia, en los términos detallados en dicho informe.

Asimismo, en la misma línea, se incorporaron al preámbulo del real decreto las referencias que citaba dicho informe, en particular, las alusiones a la necesidad de aprobar la norma, a la proporcionalidad y no discriminación y a la adecuación de que se cumplen los principios de buena regulación en cumplimiento del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En consecuencia, no puede compartirse esta alegación de la demanda dado que las referencias que en este punto figuran tanto en la MAIN como en el preámbulo del real decreto se han realizado atendiendo al concreto contenido que presenta el real decreto y al procedimiento seguido respecto al mismo, sin que se puedan considerar genéricas y no adaptadas al mismo.

En todo caso, seguidamente se analizan los concretos principios de buena regulación aunque respecto a muchos de ellos ya se ha justificado la adecuación del RD impugnado a



los mismos.

10.- Los principios de necesidad y de proporcionalidad

La imperiosa necesidad de elaborar la norma aquí impugnada se ha justificado en los apartados anteriores de este escrito, allí expusimos que la reforma del sistema de aranceles se inició en virtud del el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, en cuya exposición de motivos se recogen las razones que en aquel momento aconsejaron la reducción del arancel; a continuación, se inició el procedimiento de infracción por la Comisión Europea al que se ha hecho referencia y, por último, se aprobó la Ley 15/2021

En tal sentido, no solo en la MAIN sino en el propio preámbulo del real Decreto se ha detallado la justificación de la norma y se ha mantenido que la consideración del arancel como máximo es una medida que se considera proporcional, al haberse realizado los ajustes estrictamente necesarios en la regulación previa para cumplir el presupuesto objetivo y motivador del real decreto, vinculado a la necesidad de dar adecuada solución del procedimiento de infracción abierto contra el Reino de España.

Y así, se considera proporcional al haberse realizado una intervención mínima que establece la consideración de máximo del arancel, pero no se modificó todo el sistema arancelario regulado en el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre.

Como hemos indicado, se encuentra actualmente en tramitación un proyecto de real decreto que adecuara por completo el arancel de los procuradores de los Tribunales hasta ahora vigente, el cual dará cumplimiento al Tratado así como a la Directiva 2006/123/CE, y a la normativa interna vinculada a su transposición, en particular, al reciente Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de



profesiones.

Por tanto, será en esta regulación posterior, que resultará ser complemento necesario de la norma recurrida, en la que se habrá de dar cumplimiento con mayor detalle que en el Real Decreto recurrido, al procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, relativos al contenido de la MAIN, en atención al contenido obligatorio que ésta ha de presentar. Y no solamente se procederá a actualizar las cuantías del arancel, sino que se van a introducir nuevos conceptos en dicho arancel debido a las reformas legislativas acaecidas desde su aprobación en 2003 que deben tener una respuesta adecuada desde el punto de vista arancelario.

En consecuencia, se han cumplido los requisitos formales y de fondo que justifican las medidas contenidas en el real decreto impugnado sin perjuicio de la tramitación actualmente en vigor de la reforma del arancel de los procuradores.

En cuanto al test de proporcionalidad, hemos de decir que el análisis de proporcionalidad a efectos de la Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones se llevó a cabo mediante el documento de fecha 20 de enero de 2021 elaborado por la entonces Secretaria General Técnica del Ministerio de Justicia.

Además y tal y como ya se ha expresado en los apartados anteriores de esta contestación, a lo largo del contenido de la MAIN y del preámbulo del real decreto, se ha hecho referencia a la evaluación o valoración que sobre la competencia tienen las medidas aprobadas mediante el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, y como se ha justificado con anterioridad, el fundamento y la necesidad última de la aprobación del real decreto impugnado se encuentra en poder dar por finalizado el procedimiento de infracción abierto al Reino de España en relación con el sistema vigente de aranceles de los procuradores de los Tribunales.



Así, se hace referencia a la causa de interés general en que se amparan las medidas, que no es otro, en definitiva, que contribuir a la mejor administración de justicia, y la seguridad jurídica de los consumidores en sus relaciones con los procuradores, remarcándose la necesidad de regular su actuación y de actualizar los aranceles que les son aplicables.

También se atiende a la valoración o evaluación de la proporcionalidad de las medidas, que se consideran cumplidas, en el sentido de proceder a la mínima regulación imprescindible para que pueda ser cumplido tal propósito, y poniéndose de manifiesto lo que se consideran efectos positivos para la competencia.

Por tanto, se han atendido las propuestas contenidas en los informes que constan en el expediente respecto a la necesidad de adecuar la redacción de la MAIN en este punto, habiéndose tenido presentes, en la elaboración de la MAIN, los preceptos reglamentarios antes referidos.

En todo caso, no hay que olvidar, de una parte, que el RD 472/2021 no prevé su aplicación a los procedimientos de elaboración de disposiciones legales o reglamentarias que ya se encontrasen en tramitación a su entrada en vigor (ya hemos indicado que el RD ahora impugnado figuraba ya en el Plan Normativo de 2018) y por otra parte, que el llamado test de proporcionalidad de ese RD 472/2021 se solapa en la mayoría de sus exigencias con los requisitos ya previstos en otras normas para la elaboración de las normas legales y reglamentarias (baste señalar como ejemplo que entre los principios de buena regulación de esa actividad normativa ya se recoge el principio de proporcionalidad) y, en fin, que no podemos olvidar que el origen mediato de la norma ahora impugnada se encuentra en un procedimiento de infracción abierto por la Comisión Europea (recordemos que el RD 472/2021 no se aplica cuando los requisitos específicos relativos a la regulación de una profesión determinada hayan sido establecidos por un acto específico de la Unión Europea que no deje elección en cuanto al modo exacto de transponerlos, art. 2º) y en los compromisos asumidos por el Reino de España ante la Comisión Europea para poner fin a ese procedimiento de infracción.



Todo ello sin perjuicio de la valoración adecuada del test de proporcionalidad que deba realizarse, asimismo, respecto del Real Decreto por el que se establezcan unos nuevos aranceles de los procuradores de los tribunales, proyecto que se encuentra en tramitación, en cuya redacción se valorarán adecuadamente los informes que constan en ese expediente sobre la necesidad de valorar la proporcionalidad de las medidas aprobadas, de acuerdo con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio.

Por lo demás, la última versión de la MAIN adecuó el apartado correspondiente de la misma a lo reseñado en el informe de la OCCN que recomendaba completar lo relativo a los principios de necesidad y eficacia, así como incluir las justificaciones de los principios de transparencia y de eficiencia, en los términos detallados en dicho informe.

Asimismo, en la misma línea, se incorporaron al preámbulo del real decreto las referencias que citaba dicho informe, en particular, las alusiones a la necesidad de aprobar la norma, a la proporcionalidad y no discriminación y a la adecuación de que se cumplen los principios de buena regulación en cumplimiento del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

11.- Limitación proporcionada y razonable de la libertad de empresa y reserva de Ley (régimen arancelario)

El RD impugnado tiene que respetar el mandato contenido en la Ley 15/2021 consistente en establecer un sistema de aranceles máximos.

Como ha quedado expuesto, no podemos prescindir de los antecedentes del RD objeto de este recurso, pues el carácter de máximo del arancel de los procuradores se introdujo por el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, cuya disposición adicional única establece:



«1. La cuantía global por derechos devengados por un procurador de los Tribunales en un mismo asunto, actuación o proceso no podrá exceder de 300.000 euros».

Y, a continuación, en la Ley 15/2021, ha incluido la misma previsión, por tanto, no se ha infringido el principio de reserva de ley, según el apartado IV del Preámbulo de la Ley 15/2021:

“El tercer eje de la reforma afecta al Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, y específicamente busca fijar un máximo de 75.000 euros como cuantía global de los derechos devengados por una persona profesional de la procura en un mismo asunto, estableciendo, además, que el sistema arancelario de la procura no podrá fijar un límite mínimo. De esta forma, se da cumplida respuesta a las exigencias de la Comisión Europea en el procedimiento de infracción 2015/4062 sustituyendo el modelo vigente, que pivota sobre la existencia de aranceles mínimos obligatorios, por un sistema de aranceles máximos cuyo desarrollo y concreción formará parte del real decreto que, en su momento, habrá de reformar el actualmente vigente, Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.”

El artículo tercero de la Ley 15/2021, de 23 de octubre, modificó el apartado 1 de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, en los siguientes términos:

«1. La cuantía global por derechos devengados por un procurador de los Tribunales en un mismo asunto, actuación o proceso no podrá exceder de 75.000 euros.

El sistema arancelario que rijan los derechos de los procuradores no podrá fijar límites mínimos para las cantidades devengadas en relación con las distintas actuaciones profesionales realizadas.

Excepcionalmente, y sometido a justificación y autorización del juez, se podrá superar el límite



anteriormente señalado para remunerar justa y adecuadamente los servicios profesionales efectivamente realizados por el procurador de manera extraordinaria».

Y la disposición transitoria tercera de la Ley 15/2021 en cuanto a la modificación del régimen arancelario de los derechos de la procura establece que:

«1. La modificación del párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, dispuesta por el artículo tercero de esta Ley, será de aplicación a todos los procedimientos que se inicien a partir de su entrada en vigor.

2. La prohibición de aranceles mínimos establecida en el párrafo segundo del apartado 1 de dicha disposición adicional regirá, por su parte, para los procedimientos que se inicien a partir de la entrada en vigor de la norma por la que se modifique el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales».

Y por último la Disposición final primera. 2 de la Ley 15/2021 en cuanto a la habilitación reglamentaria establece que:

«2. El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Justicia, aprobará en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley, un real decreto por el que se modifique el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales».

Y como pone de manifiesto el informe favorable al RD objeto de este recurso, de 11 de abril de 2022, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, debe constar en el articulado de manera expresa la prohibición de establecer aranceles mínimos y que se revise en profundidad el Real Decreto 1373/2003, a fin de eliminar toda referencia a aranceles mínimos. Dicho informe indica que la Comisión Europea, en una reunión mantenida sobre el componente 13 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, consideró que el hito de la aprobación de la



reforma de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, no estaría cumplido hasta que se aprobara esta modificación del sistema de aranceles.

En este sentido se pronuncia el Consejo de Estado cuando refiere que:

«el objeto específico del Real Decreto no es modificar globalmente el arancel del derecho de los procuradores, sino solo modificar el Real Decreto 1373/2003 para acomodarlo a las exigencias de la Unión Europea en función del procedimiento de infracción contra el Reino de España en relación con el arancel regulado en ese real decreto.

El contenido de la norma sometida a consulta es muy concreto, pues el proyecto de Real Decreto tiene, como objetivo fundamental, suprimir los aranceles mínimos obligatorios de los procuradores, estableciendo, así, un sistema de aranceles máximos.

La modificación que se pretende viene motivada por la necesidad de completar la adecuación de la regulación nacional a las exigencias del Derecho de la Unión Europea, que está en la base del procedimiento de infracción 2015/4062 incoado por la Comisión Europea que, hay que recordar, ya se resolvió a través de la aprobación de la Ley 15/2021, tal y como señala el preámbulo de dicha norma. La proyectada reglamentación es uno de los hitos que la Comisión Europea exige que ha de alcanzarse para considerar cumplido el componente 13 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en relación con la reforma de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, tal y como se ha puesto de manifiesto por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital».

Y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en su informe de 21 de abril de 2022, tras examinar los antecedentes y el contenido del proyecto, hace una valoración en la que insiste que la libertad de precios es un elemento esencial de la economía de mercado y que el establecimiento de límites en los precios reduce la capacidad de competir, dificulta la aparición de nuevos servicios y restringe injustificadamente el ejercicio de la actividad económica. Pero que ello no excluye que puedan existir



situaciones en que se requiera una excepción a la libertad de precios, como la regulación de precios máximos cuando resulte necesaria y proporcionada para la protección de razones imperiosas de interés general. La reforma, a pesar de no establecer una efectiva y completa libertad de precios pues se mantiene el régimen arancelario, introduce un mayor margen de libertad entre las partes fijando aranceles máximos para cada servicio, establece la obligatoriedad de presentar un presupuesto previo y contempla la posible negociación entre las partes por debajo de esos valores, modificaciones valoradas favorablemente porque pueden mejorar la competencia en la profesión, habiendo posibilidades para mejorar la calidad, innovación o eficiencia en las prestaciones.

Por lo demás nos remitimos a lo expuesto anteriormente acerca del procedimiento de infracción seguido por la Comisión contra el Reino de España y respecto al principio y al test de proporcionalidad.

12.- Cuestiones prejudicial y de inconstitucionalidad

Respecto al planteamiento de cuestión prejudicial y como se ha expuesto no existe contradicción entre la prohibición de mínimos contemplada en la Ley 15/2021 (y que se ha trasladado al Real Decreto 307/2022) y los arts. 49 y 56 TFUE y 15.2.g) y 16 de la Directiva 2006/123/CE y antes al contrario, pues la conformidad de estas normas con el derecho europeo ha sido considerada por la Comisión al cerrar recientemente el procedimiento de infracción 2105/4062; por tanto, no existe razón para plantear dicha cuestión, pues las normas aprobadas no se oponen al derecho comunitario.

Además, hay que recordar que el TJUE ha señalado con reiteración que el objeto de la cuestión prejudicial es interpretar el derecho europeo y no el derecho interno. No se trata, con la cuestión prejudicial, de pedir que el TJUE resuelva si el derecho interno es o no compatible con el Derecho de la Unión Europea. En este sentido p.ej: la sentencia Wilson 19-9-06 -EDJ 2006/253080-.



La petición para que la Sala plantee cuestión de inconstitucionalidad de la Ley 15/2021 debe ser igualmente rechazada, pues dicha ley no infringe el derecho constitucional a la libertad de empresa y en cuanto a los aranceles de los procuradores según su preámbulo, el tercer eje de la reforma afecta al Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, y específicamente busca fijar un máximo de 75.000 euros como cuantía global de los derechos devengados por una persona profesional de la procura en un mismo asunto, estableciendo, además, que el sistema arancelario de la procura no podrá fijar un límite mínimo. De esta forma, se da cumplida respuesta a las exigencias de la Comisión Europea en el procedimiento de infracción 2015/4062 sustituyendo el modelo vigente, que pivota sobre la existencia de aranceles mínimos obligatorios, por un sistema de aranceles máximos cuyo desarrollo y concreción formará parte del real decreto que, en su momento, habrá de reformar el actualmente vigente, Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.

13.- Conclusiones

Primera. - El Real Decreto impugnado tiene su origen en los compromisos asumidos por el Reino de España para poner fin al procedimiento de infracción 2015/4062 abierto por la Comisión Europea en relación al arancel de los Procuradores españoles, procedimiento que no se vio afectado por la STJUE de 8 de diciembre de 2016, hasta el punto de que no ha sido cerrado por la Comisión Europea hasta el ciclo de infracciones del mes de septiembre pasado

La Ley 15/2021, de 23 de octubre, trasladó esos compromisos a un texto legal («De esta forma, se da cumplida respuesta a las exigencias de la Comisión Europea en el procedimiento de infracción 2015/4062 sustituyendo el modelo vigente, que pivota sobre la existencia de aranceles mínimos obligatorios, por un sistema de aranceles máximos...», exposición de motivos).



Segunda. – En el procedimiento de elaboración del RD ahora impugnado fue esencial el abandono de la tarea de actualizar las cuantías del arancel actual a raíz del dictamen del Consejo de Estado.

Una vez abandonada esa tarea de actualización del arancel, al RD solo le quedaba limitarse a ejecutar lo dispuesto por la Ley 15/2021: mantener el sistema arancelario de los Procuradores y transformar sus cuantías mínimas en máximas.

Tercera. - La MAIN última ha de considerarse suficiente para el RD finalmente aprobado de forma que será en la MAIN del RD de revisión de las cuantías del arancel de los Procuradores actualmente en tramitación en la que se analizarán los impactos económicos detallados y los demás análisis que la demanda -entendemos que de forma prematura- echa ya en falta en la tramitación del RD ahora impugnado.

Cuarta. – La revista del Consejo General de Procuradores de España, número 137, del mes de octubre pasado lleva por título de cabecera: «Fin de la amenaza: La Comisión Europea cierra el expediente de infracción», conteniendo un extenso artículo sobre el tema que comienza así: «Con una escueta anotación publicada en la web de la Comisión Europea el pasado 29 de septiembre se ha confirmado la noticia largamente esperada por los procuradores españoles: el expediente sancionador abierto al Reino de España por determinados aspectos de la regulación de la Procura queda definitivamente cerrado. Se finiquita así un proceso que tantas preocupaciones ha causado a la profesión, a la que llegó a poner en verdadero peligro al cuestionar aspectos básicos de su configuración y encaje en nuestro sistema de Administración de Justicia» y que concluye indicando que: «Ahora la pelota sigue en el tejado del Gobierno que tiene que cumplir su compromiso de aprobar un nuevo Arancel que sustituya al desfasado de 2003. Aunque con un contexto diferente: cuatro meses después de la aprobación del Real Decreto (el aquí impugnado), el expediente de infracción ya es historia».



Es decir, según el propio medio de expresión de los Procuradores lo que le preocupaba al colectivo era el expediente de infracción abierto por la Comisión Europea y lo que celebra es que el mismo se haya cerrado en virtud del RD 307/2022 aquí impugnado, el cual, por lo demás, no representa ningún obstáculo para alcanzar la finalidad perseguida una vez cerrado el procedimiento de infracción que es la de llevar a cabo una revisión y actualización de las cuantías del arancel.

En su virtud,

SUPLICA admita este escrito en unión del expediente administrativo que se devuelve, tenga por formulada contestación a la demanda y, en su día, dicte sentencia por la que se desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales. Por las razones expuestas, no procede el planteamiento de cuestión prejudicial ni de inconstitucionalidad.

OTROSÍ DICE: El expediente administrativo no contiene ningún informe científico o técnico que requiera la práctica de una prueba pericial (art. 335 LEC). En particular, la MAIN ha sido elaborada por los propios funcionarios de la Subdirección General de Colaboración Institucional para el Servicio Público de Justicia del Ministerio de Justicia y en ella se dedican solo unas líneas al impacto económico (página 17161) puesto que, como hemos indicado reiteradamente en este escrito, se ha diferido el estudio económico más detallado al procedimiento de elaboración del RD de revisión de la cuantía de los Aranceles de los Procuradores en fase de tramitación muy avanzada. Esas líneas que la MAIN dedica al impacto económico son comprensibles para cualquier ciudadano -incluso aunque no fuese un operador jurídico-y no requieren conocimientos científicos ni técnicos para su valoración.

En su virtud,

SUPLICA deniegue el recibimiento a prueba solicitado.



ABOGACÍA GENERAL
DEL ESTADO

Es justicia que pide en Madrid, a 9 de marzo de 2023.