

Nº: 612/2022

SEÑORES :

Fernández de la Vega Sanz, Presidenta
Herrero y Rodríguez de Miñón
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Andrés Sáenz de Santa María
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Camps Cervera
Alonso García
Asua Batarrita
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 28 de abril de 2022, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“El Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto 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, remitido con carácter urgente por V. E. el día 19 de abril de 2022 (con entrada en este Cuerpo consultivo el siguiente día 22).

De antecedentes resulta:

Primero.- El proyecto de Real Decreto 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 (“Real Decreto 1373/2003”), consta de una parte expositiva, un artículo único dividido en dos apartados, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

En la parte expositiva se señala que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra el Reino de España, por entender que el Real Decreto 1373/2003 contravenía el Derecho de la Unión Europea y, en particular, que los aranceles de los procuradores podían considerarse como 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.

Por tal razón, continúa indicándose en esta parte expositiva, el proyectado Real Decreto busca acomodar el sistema de aranceles de los procuradores de los tribunales al Derecho de la Unión Europea, estableciendo, para ello, los ajustes estrictamente necesarios en el sistema de aranceles de la procura y, en concreto, suprimiendo los aranceles mínimos obligatorios y estableciendo un sistema de aranceles máximos.

Se afirma que la regulación realizada es la más adecuada y menos restrictiva para la consecución de los objetivos que persigue la norma, siendo tal regulación imprescindible para atender a lo establecido en 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 la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, 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 (“Ley 15/2021”).

En fin, se recuerda que en la elaboración de la norma se han tenido en cuenta los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, los principios de necesidad y eficiencia, toda vez que el interés general en que se funda esa reglamentación se pone de manifiesto por la relevancia que tiene para los ciudadanos.

El artículo único dispone la modificación del Real Decreto 1373/2003, y se divide en dos apartados.

El primer apartado añade un párrafo segundo en el artículo 1 del Real Decreto 1373/2003, estableciendo el carácter máximo del arancel previsto en la norma y prohibiendo fijar 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 euros.

El segundo apartado, a través de la inclusión de un nuevo artículo 2 *bis* al Real Decreto 1373/2003, impone a los procuradores la obligación de entregar un presupuesto previo a sus clientes, que además deberá contener una mención expresa sobre si se ofrece la posibilidad de obtener un descuento sobre el arancel máximo.

Por lo que se refiere a las disposiciones complementarias, la disposición adicional primera señala que todas las referencias contenidas en el Real Decreto 1373/2003 a aranceles mínimos se entenderán realizadas a aranceles máximos; la disposición adicional segunda establece que las cantidades previstas en moneda euro en el presente arancel quedarán actualizadas con el IPC correspondiente al periodo comprendido entre el 21 de noviembre del año 2003 y el 30 de abril de 2022; la disposición transitoria única fija que la regulación contenida en el proyectado Real Decreto se aplicará exclusivamente a los procedimientos que se inicien con posterioridad a su entrada en vigor; la disposición final primera establece que el propugnado real decreto se dicta al amparo de la competencia prevista en el artículo 149.1.5.^a de la Constitución Española; y la disposición final segunda sienta que el proyectado Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «*Boletín Oficial del Estado*».

Segundo.- Al proyecto se acompaña el expediente instruido con ocasión de su elaboración en el que obra:

a) Texto inicial y sucesivos del proyecto, de 22 de febrero, 28 y 29 de marzo de 2022, acompañados de sus correspondientes memorias del análisis de impacto normativo.

b) Documentación relativa al trámite de consulta pública, practicado entre los días 26 de febrero y 12 de marzo de 2022, en el que presentaron sus aportaciones un gran número de procuradores (incluyendo los Colegios de Procuradores de Málaga y de Cataluña), y en las que, fundamentalmente, se oponen al carácter máximo del arancel y solicitan su actualización. El Consejo General de Procuradores de España ha presentado, el 11 de marzo de 2022, un informe en el que se muestra conforme con el proyecto normativo.

c) Documentación relativa al trámite de audiencia e información pública, practicado entre los días 29 de marzo y 7 de abril de 2022, en el que se han formulado numerosas alegaciones.

En este trámite se han presentado alegaciones por distintos Colegios de Procuradores de los Tribunales: Cartagena, Huelva, Cádiz, Burgos, Murcia, Jerez, Lugo, Almería, Córdoba, Pontevedra, Albacete, Huesca, A Coruña, Cáceres, Granada, Sevilla, Vigo, Ciudad Real, Gijón, Guadalajara, Mataró, Madrid, Valencia, Zaragoza, Alicante, Elche, Castellón, Las Palmas, Illes Balears, Badajoz, Santa Cruz de Tenerife, Vizcaya, Cantabria, Lorca, Santiago de Compostela, Terrassa, Valladolid y Oviedo. Sus alegaciones coinciden con las formuladas por el Consejo General de Procuradores de España, proponiendo como petición principal la “retirada del proyecto” y como petición subsidiaria que se realice “una modificación completa de la regulación arancelaria” y que “se incluya en el proyecto una actualización inmediata, de aplicación el mismo día de su aprobación, del 41 % de las cantidades fijas establecidas en el arancel vigente”.

Se han presentado más de 1.000 alegaciones por profesionales de la procura en las que exponen diversas propuestas de modificación de este proyecto, en términos similares a las presentadas por los Colegios de Procuradores.

d) Solicitud de informe a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, de 22 de marzo de 2022.

e) Informe favorable, de 11 de abril de 2022, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que propone que en el articulado conste 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. Dicha sugerencia ha sido recogida en el proyecto enviado al Consejo de Estado.

En dicho informe se 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.

f) Informe sin objeciones, de 19 de abril de 2022, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

g) Informes de 30 de marzo y 21 de abril de 2022, del Consejo General de Procuradores de España, que proponen, fundamentalmente: (i) suprimir la mención del carácter máximo del arancel; (ii) añadir que las disposiciones previstas en el proyecto normativo relativas a la libertad de pacto en cantidad inferior a la prevista en la normativa arancelaria serán de aplicación, exclusivamente, al ámbito de la relación contractual entre el procurador y su cliente o representado; (iii) reemplazar el término “presupuesto” por el de “hoja de encargo”; (iv) ajustar el régimen transitorio al previsto en la Ley 15/2021; (v) añadir una disposición por la que se actualicen los aranceles al IPC correspondiente al periodo comprendido entre el 21 de noviembre del año 2003 y el 31 de diciembre del año 2021 y automáticamente para los años sucesivos; y (vi) añadir otra disposición por la que se encargue al Gobierno

aprobar un nuevo arancel. El proyecto definitivo ha acogido la petición iv y, en relación con la petición v, la revalorización de los aranceles actualmente vigentes al período comprendido entre el 21 de noviembre de 2003 y la fecha de entrada en vigor de la proyectada reglamentación, pero no las futuras revalorizaciones planteadas por el Consejo General informante.

h) Informe urgente (no se concedió la prórroga de diez días solicitada) y favorable de 20 de abril de 2022, del Consejo General del Poder Judicial, que reproduce parte del contenido del informe de ese órgano constitucional, de 31 de enero de 2019, relativo al anteproyecto de Ley 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.

El CGPJ, aparte de efectuar ciertas observaciones de técnica normativa, que se han corregido en el proyecto sometido a consulta, y manifestar las deficiencias de la memoria del análisis sobre el impacto económico, incluido el impacto en la competencia, llama la atención sobre la falta de mención, tanto en el proyecto remitido, como en su memoria del análisis de impacto normativo, 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 (Directiva de Proporcionalidad), reproduciendo en este punto lo señalado por el Consejo de Estado en su dictamen número 88/2019, de 18 de febrero. También advierte de la necesidad de hacer referencia a la Ley 15/2021, propuesta acogida en el proyecto sometido a dictamen.

Considera, además, que el régimen transitorio del proyecto se debe ajustar al contenido de la disposición transitoria tercera de la Ley 15/2021. Esta observación es acogida en el proyecto remitido a consulta.

i) Informe de 21 de abril de 2022, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que valora favorablemente el proyecto normativo y que propone, además: (i) limitar la regulación del arancel a las situaciones procesales o consumidores vulnerables donde sea preciso, sin que necesariamente queden afectadas la totalidad de actuaciones procesales en las que intervienen los profesionales de la procura; (ii) reevaluar el conjunto heterogéneo de importes arancelarios aplicables en cada una de las actuaciones procesales contempladas en el Real Decreto 1373/2003; y (iii) favorecer el conocimiento del carácter máximo del arancel.

j) Informe favorable, de 21 de abril de 2022, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. Todas las observaciones formuladas en este informe han sido acogidas en el proyecto presentado ante este Alto Cuerpo Consultivo.

k) Proyecto de Real Decreto que se somete a dictamen del Consejo de Estado, de 21 de abril de 2022, y memoria de la misma fecha del análisis de impacto normativo del proyecto. Se da cuenta de la estructura de la norma, de los trámites practicados y de los informes recabados. En cuanto al examen de los posibles impactos, se indica:

- Adecuación al orden de competencias: se señala que el proyecto normativo halla su amparo constitucional en el artículo 149.1.5 de la Constitución.

- Impacto económico y presupuestario: se considera que se trata de una norma que fomenta la competitividad y la protección del usuario en tanto que, por un lado, se dispone, expresamente, que los aranceles previstos en la norma tienen el carácter de máximos y, por otro, se establece la obligatoriedad del presupuesto previo. Añade que no afectará a las cargas administrativas y que carece de impacto sobre los presupuestos del Estado.

- Impacto de género: no se aprecia impacto alguno.

- Otros impactos: no se consideran

l) Certificado del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de abril de 2022, por el que se solicita a la Comisión Permanente del Consejo de Estado la emisión de dictamen con carácter urgente, no más tarde del 28 de abril de 2022, en relación con el proyecto de Real Decreto 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.

Y, en tal estado el expediente, V. E. dispuso su remisión para dictamen al Consejo de Estado con carácter urgente.

Tercero.- Habiendo tenido ya entrada el expediente en este Consejo de Estado, varios procuradores, así como el presidente del Consejo General de Procuradores de España, solicitaron que les fuera concedida audiencia ante este Consejo, lo que les fue denegado en razón de la extremada urgencia de la consulta.

Cuarto.- El 27 de abril de 2022, tuvo entrada en este Consejo de Estado el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

En virtud de tales antecedentes, el Consejo de Estado formula las siguientes consideraciones:

I.- Objeto y competencia

Se somete a dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado un proyecto de Real Decreto 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 (“Real Decreto 1373/2003”).

El Consejo de Estado emite informe con carácter preceptivo de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.3 de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.

II.- Tramitación del expediente

En cuanto al procedimiento seguido para la elaboración del texto consultado, se han cumplido, con carácter general, las exigencias del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (“Ley 50/1997”), según la redacción dada por la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, si bien no pueden obviarse ciertas deficiencias detectadas en la tramitación del expediente, en especial, en la memoria del análisis de impacto normativo, que han de ser subsanadas y que son consecuencia, sin duda, de la apresurada elaboración de esta norma que, sin embargo, aparecía contemplada en el Plan Normativo del año 2018.

Constan las sucesivas versiones de las memorias del análisis de impacto normativo, requisito exigido por el artículo 26.3 de la Ley 50/1997. Ahora bien, la memoria definitiva, de 21 de abril de 2022, precisa de una profunda revisión, puesto que no está completa (hay trámites, como el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que no constan) y un estudio riguroso de los impactos.

En primer lugar, no se hace referencia al impacto de la propuesta normativa en la familia, exigencia que la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, incorporó, como disposición adicional décima, a la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas; ni al impacto en la infancia y en la adolescencia, tal y como establece el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 26/2015.

En segundo lugar, la memoria se limita a indicar, respecto al impacto económico que: “[l]as modificaciones que se introducen 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”.

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).

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.

En relación con lo anterior, el departamento proponente también debería haber realizado la correspondiente evaluación de proporcionalidad del efecto probable de la modificación que se pretende, ya que se está ante una norma que contempla restricciones en el ejercicio de la profesión, en concreto, a tarifas fijas mínimas o máximas. Recuérdese, en ese sentido, que ese test de proporcionalidad viene exigido, antes de aprobar nuevas regulaciones de profesiones, por el 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.

Por lo demás, se ha realizado el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, entre los días 26 de febrero y 12 de marzo de 2022. Respecto al trámite de audiencia e información pública (artículo 26.6 de la Ley 50/1997), el proyecto ha sido sometido formalmente a este trámite, durante el plazo reducido de siete días hábiles (del 29 de marzo al 7 de abril de 2022), lo que se fundamenta en la urgencia del procedimiento. Dicha justificación debe hacerse constar en la memoria.

Obran también en el expediente -y así se recoge en los antecedentes- las sucesivas versiones del proyecto y la versión sometida a consulta de fecha 21 de abril de 2022, así como los informes sobre esa versión de los distintos organismos administrativos que han intervenido en su elaboración.

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital ha formulado las siguientes observaciones en su informe de 11 de abril de 2022: que en el artículo 1 se haga constar expresamente la prohibición de establecer aranceles mínimos y que se revise el texto del Real Decreto 1373/2003, ya que contiene varias referencias a aranceles mínimos; se han acogido dichas observaciones.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública en su informe de 19 de abril de 2022 no ha formulado objeciones.

El Consejo General del Poder Judicial en su informe de 20 de abril de 2022 se refiere a que la norma proyectada es desarrollo de la Ley 15/2021, de 23 de octubre, a la que deberían referirse tanto la memoria como el preámbulo. En relación con el párrafo segundo del artículo 1 se muestra de acuerdo por acomodarse no solo a la citada ley sino también a las exigencias de la Comisión Europea y al compromiso asumido por el Gobierno, por lo que muestra su conformidad, también, a que la cuantía global máxima no sea incompatible con que el Real Decreto proyectado atribuya a los aranceles establecidos en el Real Decreto 1373/2003 el carácter de máximos. También merece un juicio favorable la obligación de entregar un presupuesto previo, que ya lo defendió en su informe de 31 de enero de 2019. Sobre la disposición transitoria única pide la supresión de la referencia a períodos o actuaciones sustituyéndose por inicio del procedimiento, lo que se ha acogido. Finalmente, critica la falta en la memoria de un análisis económico.

El Consejo General de Procuradores de España emite, en trámite de consulta pública, un informe el 11 de marzo de 2022, que analiza los problemas que se pretenden solucionar con el proyecto, y considera que el proyecto resulta necesario y oportuno para dar cumplimiento a las previsiones

de la Ley 15/2021 y poder hacer efectiva su aplicación, sustituyendo el modelo vigente que pivota sobre la existencia de aranceles mínimos y obligatorios por un sistema de aranceles máximo, cuyo desarrollo y concreción formará parte del real decreto que reforme el actualmente vigente con la participación de ese Consejo, modificando el actual Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre.

La Comisión Nacional de los Mercados y la competencia, el 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. 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, 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. No obstante, la reforma es limitada al mantener el arancel vigente al que atribuye el carácter de máximo, favoreciendo que el arancel vigente se mantenga. No se protegen ciertas situaciones procesales o de ciertos consumidores vulnerables, y se sugiere la revaluación del conjunto heterogéneo de importes arancelarios en cuanto que actuaciones aparentemente similares presentan una cuantificación diferente en cada uno de los órdenes procesales.

En fin, el 21 de abril de 2022, ha emitido informe la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, que es el departamento proponente (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997).

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.

III.- Base normativa y rango

El proyecto de Real Decreto remitido a consulta se dicta en ejercicio de la habilitación concedida al Gobierno por el apartado 2 de la disposición final primera de 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 la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, 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 (“Ley 15/2021”).

Dicho precepto establece que: *“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”*.

Debe concluirse, por ello, que el rango normativo de la norma proyectada es el adecuado.

IV.- Título competencial

El proyecto de Real Decreto se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1 regla 5.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia.

V.- Marco normativo

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.

a) Sobre el ejercicio de la actividad de los procuradores:

Conviene empezar por recordar, tal y como hizo este Consejo en su dictamen número 88/2019, de 18 de febrero, referido al anteproyecto de la citada Ley 15/2021, el importante papel que desempeña el procurador como colaborador de la Administración de Justicia (expresamente recogido en el artículo 26 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil), con funciones relacionadas con el impulso y la buena marcha del proceso, que, con la existencia de la oficina judicial, han sido reforzadas en los últimos años, con vistas a una mejora del funcionamiento de aquella.

Los procuradores desarrollan una actividad de servicios que debe ser respetuosa con las exigencias de los artículos 49 -libertad de establecimiento- y 56 -libre prestación de servicios- del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Por otro lado, y aunque no exista una armonización sectorial concreta de la actividad de los procuradores, ello no es óbice a que los preceptos citados del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea sean de aplicación a su profesión y a que esta última se encuentre comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a servicios en el mercado interior (“Directiva de Servicios”), según la delimitación de ese ámbito que se hace en su artículo 2. En consecuencia, las restricciones al libre ejercicio de esa profesión y a su libertad de establecimiento solo son admisibles si se justifican en una razón imperiosa de interés general y no son discriminatorias ni desproporcionadas, de manera que las eventuales restricciones se conecten causalmente con la causa de interés general que supuestamente las justifican y no vayan más allá de lo necesario para satisfacer esa razón imperiosa de interés general.

El sistema de aranceles de los procuradores de nuestro país ha sido examinado y avalado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia de 8 de diciembre de 2016, en los asuntos acumulados C-532/15 y C-538/15, en la que se analizó la conformidad del sistema español de aranceles de los procuradores desde la perspectiva de los artículos 101 y 56 del TFUE y

que concluyó afirmando que el artículo 101 del TFUE no se oponía a la normativa nacional controvertida.

b) Procedimiento de infracción 2015/4062:

Sin perjuicio de lo anterior, en el año 2015, se incoó un procedimiento de infracción contra el Reino de España en relación con ciertos aspectos del sistema de aranceles de los procuradores y, en concreto, con el carácter mínimo de sus tarifas.

Ese procedimiento de infracción (2015/4062) en relación con el sistema de aranceles aplicables a los servicios de procuradores objeta su carácter de aranceles mínimos y obligatorios, por entender que supone una vulneración de los artículos 15.2.g) y 16 de la Directiva de Servicios, así como de los artículos 49 y 56 del TFUE (relativos a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios).

Dichas objeciones se formularon en relación con el sistema de aranceles regulado en el Real Decreto 1373/2003, a la vista también del límite máximo de 300.000 euros establecido en la versión original 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 ("Real Decreto-ley 5/2010"), y del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre (en cuanto prevé medidas coercitivas por parte de los colegios profesionales en caso de incumplimiento).

En su contestación a la Comisión Europea, el Reino de España, a través del Ministerio de Justicia, acordó modificar la retribución de los procuradores mediante un sistema de arancel de máximos, con una cuantía global máxima de 75.000 euros por un mismo asunto, actuación o proceso y con la introducción de la obligación de entregar un presupuesto previo a los clientes.

En respuesta a ello, la 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.

c) La Ley 15/2021:

Como consecuencia de las negociaciones llevadas a cabo tras el procedimiento de infracción 2015/406, se aprobó la Ley 15/2021.

La Ley 15/2021, en su artículo tercero, incorporó una modificación al Real Decreto-ley 5/2010, por la que se daba nueva redacción al apartado 1 de la disposición adicional única del mismo para establecer como cuantía máxima arancelaria la suma de 75.000 euros y para suprimir el arancel mínimo, tal como sigue:

“Artículo tercero. Modificación del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal.

Se modifica 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, que queda redactado como sigue:

«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».

La Ley 15/2021 también incluyó una expresa habilitación reglamentaria para que el Gobierno modificara el Real Decreto 1373/2003, como se indica en la consideración III del presente dictamen, y reguló (disposición transitoria tercera) el régimen transitorio de aplicación del nuevo régimen de los aranceles de los procuradores:

“Disposición transitoria tercera. Modificación del régimen arancelario de los derechos de la procura.

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”.

Expuesto el marco normativo, procede ahora abordar el contenido del proyecto de Real Decreto sometido a consulta y formular las correspondientes observaciones.

VI.- Observaciones al proyecto de Real Decreto

a) Al artículo único:

La regulación proyectada introduce expresamente en el artículo 1 del Real Decreto 1373/2003 el carácter máximo del arancel y la prohibición de fijación de límites mínimos y, como se sugirió en el dictamen número 88/2019, de 18 de febrero, para una mayor seguridad jurídica, se ha incluido el límite máximo de los 75.000 euros a que se refiere el apartado 1 de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 15/2021, modificación esta que merece una valoración muy favorable.

Tal y como se acordó en las negociaciones con la Comisión Europea, el proyecto de Real Decreto también incorpora la obligación de los procuradores de entregar un presupuesto previo a sus clientes.

En las versiones iniciales de ese proyecto, la entrega del referido presupuesto se incluía en una reforma del artículo 2 del Real Decreto 1373/2003. Sin embargo, el proyecto sometido a consulta introduce esa obligación de entregar un presupuesto a través de la inclusión de un nuevo artículo (artículo 2 *bis*) en el Real Decreto 1373/2003, manteniéndose, por tanto, la vigencia de su actual artículo 2. Tal innovación carece de justificación en la memoria.

Ese artículo 2 del Real Decreto 1373/2003 dispone:

“Los derechos de arancel podrán ser objeto de un incremento o una disminución de hasta 12 puntos porcentuales cuando así lo acuerde expresamente el procurador con su representado para la

determinación de los honorarios correspondientes a su actuación profesional".

Este precepto venía recogido originalmente en el artículo 34.1 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, con un porcentaje del 10 % de las cuantías previstas, porcentaje que el Real Decreto 1373/2003 elevó al 12 %.

Este artículo 2 del Real Decreto 1373/2003, resulta, en primer lugar, contradictorio, o, cuando menos, susceptible de dudosa interpretación, en relación con el carácter máximo de los aranceles previstos en el nuevo párrafo segundo del artículo 1, al permitir a los procuradores elevar sus cuantías -máximas- hasta un 12 %.

Pero, lo que es más importante, el mantenimiento de ese artículo 2 resulta contradictorio con el artículo tercero de la Ley 15/2021, que, tal y como ha quedado anteriormente transcrito, solo contempla la posibilidad de que los aranceles de los procuradores superen sus límites máximos cuando se corresponda a *"servicios profesionales efectivamente realizados por el procurador de manera extraordinaria"* y exige, taxativamente, que ese aumento quede *"sometido a justificación y autorización del juez"*.

Por este motivo, el Consejo de Estado considera que el actual artículo 2 del Real Decreto 1373/2003 se opone al artículo tercero de la Ley 15/2021 y debe ser suprimido. Se da, al mismo tiempo, la circunstancia de que el proyecto de Real Decreto sometido a consulta introduce un nuevo artículo 2 *bis* en el aludido real decreto, referido a la comentada obligación de entrega de un presupuesto previo. El tratamiento por separado de ambas circunstancias conllevaría la derogación del actual artículo 2 del Real Decreto 1373/2003 y la incorporación a él de un nuevo artículo 2 *bis*, lo que no se corresponde con una buena técnica normativa. Por ello, este Consejo considera preferible tratar conjunta o combinadamente ambas cuestiones, lo que podría instrumentarse convirtiendo el apartado dos del artículo único del proyecto de Real Decreto en un precepto que, en esos mismos términos, dé nueva redacción al artículo 2 del Real Decreto 1373/2003.

En todo caso, la observación de suprimir el actual artículo 2 del Real Decreto 1373/2003 tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

b) A la disposición adicional primera:

De acuerdo con la disposición adicional primera, relativa a los 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 realizadas a aranceles máximos”.

Esta disposición tiene su origen en la observación formulada por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital que advirtió que el Real Decreto 1373/2003 contenía en su regulación algunos aranceles mínimos.

La fórmula propuesta en la disposición adicional primera, si bien es compatible con el Derecho de la Unión Europea y con la legislación nacional, puede desembocar en soluciones contradictorias o confusas. A modo de ejemplo, se puede citar el artículo 38 del Real Decreto 1373/2003, que se refiere a los aranceles en el supuesto de embargos y depósitos del valor de letras de cambio y que señala: *“En los expedientes de embargo y depósito provisional del valor de una letra de cambio, se devengará el 2 por ciento del valor de la letra, con un mínimo de 26 euros y un máximo de 111,46 euros”.*

Sería necesario, por lo tanto, bien una depuración completa del texto artículo por artículo, o, para mayor seguridad jurídica, modificar la redacción de la disposición adicional primera a través de la cual se eliminen de manera general todos los aranceles mínimos, para lo que se propone la siguiente redacción: *“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”. Este tipo de formulación está presente en nuestro ordenamiento, así por ejemplo en el artículo 156 del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo; o en el artículo 468 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.

c) A la disposición adicional segunda:

Establece la disposición adicional segunda:

“Las cantidades previstas en moneda euro en el presente arancel quedan actualizadas al IPC correspondiente al periodo comprendido entre el 21 de noviembre del año 2003 y el 30 de abril de 2022”.

Esta disposición (cuya redacción, por técnica normativa, en su caso, y sin perjuicio de la observación esencial que se efectuará, debería ser “... en el arancel previsto en el Real Decreto 1373/2003...”) responde a las solicitudes formuladas por los procuradores, individual y colegiadamente, e implica una actualización del arancel de un 45 %.

Tal y como quedó recogido en antecedentes y en el apartado II de consideraciones, el proyecto de Real Decreto ahora dictaminado ha prescindido de la segunda parte de la actualización planteada por el Consejo General de Procuradores de España, que pretendía se produjese también, con carácter automático, en los sucesivos años.

Abstracción hecha de la falta de valoración económica del impacto de esta medida que se ha efectuado en la consideración II de este dictamen, no puede dejarse de destacar que la disposición adicional segunda del proyecto de Real Decreto se ha introducido en la ultimísima fase de su tramitación y preparación, sin que haya podido ser considerada por los restantes órganos intervinientes e interesados en esta reglamentación, lo que, en el criterio de este Consejo, se aparta claramente de los estándares procedimentales aplicables a una cuestión tan relevante.

Junto a ello, y ya por razones de fondo, este Consejo de Estado considera que debe reconsiderarse la introducción de esta actualización. Siendo cierto que los aranceles de los procuradores de los Tribunales no se han actualizado desde hace casi veinte años (a diferencia de lo que ha ocurrido con los módulos de justicia gratuita, cuya última actualización se ha efectuado a través del Reglamento de asistencia jurídica gratuita, aprobado por Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo), no es menos cierto que, tal y como también apunta la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el sistema de aranceles debería reevaluarse y ajustarse a la nueva realidad del proceso en el que se ha implantado el sistema de comunicaciones electrónicas con la Administración de Justicia (LexNet), desde la entrada en vigor, el 1 de enero de 2016, de la obligación de todos los profesionales de la justicia y órganos judiciales y fiscalías de emplear los sistemas telemáticos existentes en la Administración de Justicia para la presentación de escritos y documentos y la realización de actos de comunicación procesal, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Hay que tener en cuenta, además, que la tabla de aranceles no se ha ajustado a la desaparición de algunos procesos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 3 de febrero de 1881, que aún se mantenían vigentes en el año 2003. Por otra parte, el propio Consejo General de los Procuradores también se ha manifestado a favor de una revisión general de los aranceles aplicados por los procuradores de los Tribunales.

Por último, es también obligado mencionar que la actualización general de importes prevista por la disposición adicional segunda del proyecto de Real Decreto no se corresponde con el cambio de enfoque a que responde esa proyectada reglamentación, consistente en conceptualizar como importes máximos los que eran, hasta ahora, importes mínimos, resultando dudosa la consecuencia que la muy sustancial actualización general de importes tendrá para el límite máximo de 75.000 euros introducida por la Ley 15/2021.

Estos motivos de fondo, que se añaden a los de carácter procedimental señalados en la consideración II, conducen al Consejo de Estado a entender que ha de suprimirse la disposición adicional segunda del proyecto de Real Decreto, teniendo esta observación carácter esencial en el concreto sentido previsto por el artículo 130.3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

d) Otras observaciones

- A la parte expositiva

En la parte expositiva debería evitarse la expresión “derecho comunitario” y sustituirse por “derecho de la Unión Europea” (idéntica corrección debe efectuarse en la memoria). Además, en la parte final debería añadirse la habilitación específica en virtud de la cual se dicta el proyectado Real Decreto y que ha sido especificada en la consideración III de este dictamen, así como los principales informes evacuados en la tramitación de la norma.

- De técnica normativa

1. De acuerdo con las Directrices de técnica normativa, el uso de la letra negrita en la enumeración de los artículos no es correcto.

2. Debe revisarse la cita de las normas nacionales y europeas de acuerdo con lo señalado en las Directrices de técnica normativa, números 73 a 81, conforme a los cuales la primera cita debe realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, y, en su caso, la fecha.

3. Deber revisarse la redacción de la parte expositiva, evitando expresiones incorrectas, como, por ejemplo, el uso de los infinitivos (v. *gr.* “Como corolario, destacar...”).

Por lo expuesto, este Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez tenidas en cuenta las observaciones esenciales formuladas en relación con la supresión del artículo 2 del Real Decreto 1373/2003 y con la supresión de la disposición adicional segunda del proyecto sometido a dictamen, y consideradas las restantes observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. elevar a la aprobación del Consejo de Ministros el proyecto de Real Decreto 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".

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 28 de abril de 2022
LA SECRETARIA GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE JUSTICIA.