

# Circular Informativa

CIRCULAR 018/2022

08 de septiembre de 2022

Estimado/a compañero/a:

En la línea de seguir informándote puntualmente sobre todo lo concerniente al RD 307/2022:

- Te adjunto Diligencia de ordenación por la que se tiene por interpuesto el recurso frente al RD 307/22 por el Colegio de Procuradores de Madrid, **junto a nuestro Colegio** y otros de España, y se requiere al Ministerio de Justicia para que remita el expediente.
- Te adjunto igualmente recurso contencioso-administrativo formulado por nuestro Consejo General de Procuradores contra el RD 307/2022, de 3 de mayo, por el que se ha procedido a presentar en plazo el escrito formalizando la demanda en dicho contencioso.

Sin otro particular, recibe un cordial saludo.

  
Fdo.- María Teresa Rodríguez Linares  
Decana

Síguenos en Redes Sociales para mantenerte informado





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

NIG: 28079 13 3 2022 0004478  
NÚMERO ORIGEN: GEN 0000307 /2022  
ÓRGANO ORIGEN: CONSEJO MINISTROS de MADRID

C0610

Núm. Secretaría:

RECURRENTE: COLEGIO PROCURADORES DE MADRID Y OTROS  
REPRESENTACIÓN: PROCURADOR D/Dña. ALBERTO NARCISO GARCIA  
BARRENECHEA

RECURRIDO: ADMINISTRACION ESTADO  
REPRESENTACIÓN:

**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 seis de septiembre de dos mil veintidós.

El precedente escrito presentado por el Procurador D. ALBERTO NARCISO GARCIA BARRENECHEA en nombre y representación de LOS COLEGIOS DE PROCURADORES DE MADRID, ALBACETE, ALMERÍA, ISLAS BALEARES, CANTABRIA, CARTAGENA, CIUDAD REAL, ELCHE, LEÓN, LORCA, LUGO, MÁLAGA, NAVARRA, ORENSE, SANTIAGO DE COMOSTELA, SEVILLA, VALENCIA, VIGO, VIZCAYA Y ZARAGOZA, junto con los documentos que acompaña, únanse al recurso de su razón, teniéndole por evacuado dentro de plazo el requerimiento acordado.

Se tiene por interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el RD. 307/22 de 3-5, por el que se modifica el RD. 1373/2003 DE 7-11, por el que se aprueba el arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales, el cual se admite a trámite, teniendo por personado al mencionado Procurador, con el que se entenderán las sucesivas diligencias en concepto de recurrente.

Tramítase el presente recurso por las normas establecidas por el procedimiento en primera o única instancia, regulado en los artículos 43 y siguientes de la LJCA. En su consecuencia, requiérase al Ministerio de Justicia a fin de que en el improrrogable plazo de veinte días, remita el expediente

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Firmado por: SINFORIANO RODRIGUEZ  
HERRERO  
06/09/2022 13:26  
Minerva



administrativo correspondiente a la , bajo los apercibimientos a que se refiere el artículo 48 de la LJCA, debiendo igualmente practicar los emplazamientos a que se refiere el artículo 49 de la referida Ley. Y publíquese de oficio la interposición del recurso en el Boletín Oficial del Estado.

Así lo acuerdo, mando y firmo.

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

**AL TRIBUNAL SUPREMO**

**SALA 3ª DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 5ª**

**RAMIRO REYNOLDS MARTINEZ**, Procurador de los Tribunales y del **CONSEJO GENERAL DE PROCURADORES DE ESPAÑA**, cuya representación tengo acreditada en autos de **recurso contencioso-administrativo nº 001/0000483/2022**, por mi interpuesto 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, ante este Tribunal comparezco y como mejor proceda en Derecho **DIGO**

Primero. - Que en 1 de julio de 2022 me ha sido notificada D.O. de la Sección 5ª de la Sala 3ª del TS por la que se acuerda la entrega del expediente administrativo para formalizar la demanda, por plazo de veinte días.

Segundo. - Que, dentro del plazo que me ha sido concedido, formalizo en tiempo y forma la presente demanda, basada en los siguientes:

**HECHOS**

**Uno. El procedimiento comunitario de infracción nº 2015/4062 abierto contra el Reino de España como marco y contexto de la aprobación del Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo.**

*1. La aprobación del 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 (B.O.E. nº 106, de 4 de mayo de 2022) ha tenido lugar en el marco y en el contexto del procedimiento de infracción nº 2015/4062 abierto al Reino de España, por lo que resulta imprescindible referirse sumariamente a este extremo, toda vez que, como explica la exposición de motivos en el párrafo 4º, se persigue “dar cumplimiento a los requerimientos formulados por la Comisión Europea” y*

“acomodar el sistema de aranceles de los procuradores de los tribunales al Derecho de la Unión Europea”.

**2.** En relación con el sistema de aranceles aplicables a los servicios de procuradores regulado en el Real Decreto 1373/2003, el procedimiento de infracción objetaba su carácter de mínimos y obligatorios, por entender que suponía una vulneración de los arts. 15.2.g) y 16 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 (en adelante, Directiva de Servicios) y en los arts. 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), relativos a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. Dichas objeciones se formularon a la vista también del límite máximo de 300.000 € 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, 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.

**3.** En su contestación a la Comisión Europea, el Reino de España, sin perjuicio de manifestar su discrepancia defendiendo sus plenas competencias en materia de organización del sistema judicial en virtud del principio de autonomía procesal reconocido por la jurisprudencia de la Unión Europea, propuso una serie de reformas legales para despejar cualquier duda sobre la compatibilidad de la normativa española sobre la Procura con el Derecho de la Unión, en aras de resolver las discrepancias en el enfoque del expediente con la Comisión. En particular, las modificaciones legislativas y reglamentarias propuestas en relación con el arancel consistían en modificar la retribución de los Procuradores mediante un sistema de arancel de máximos, con una cuantía global máxima de 75.000 € por un mismo asunto, actuación o proceso y con la introducción de la obligación de entregar un presupuesto previo a los clientes.

**4.** En respuesta, la Comisión Europea, en carta registrada de entrada el 21 de diciembre de 2018 en la Representación Permanente de España en la Unión Europea, manifestó que

“acogió con satisfacción estas propuestas presentadas por las autoridades españolas” y añadió 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 TJUE.

**5.** Es importante señalar, como observara el *Consejo de Estado* en su *Dictamen de 18 de febrero 2019* (expte. nº 88/2019/1084/2018) relativo a un Anteproyecto de Ley por el 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 (aportado como documento anexo nº 1 a la demanda, p. 17), que “De lo anterior se deriva que la razón de ser del Anteproyecto no está tanto en una convicción sobre el criterio manifestado por la Comisión Europea, sino en la voluntad de resolver las discrepancias existentes, evitando así la intervención del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que podría haber examinado la peculiaridad del sistema español de la abogacía y la procura” de forma que el Reino de España pudiera demostrar “que el sistema español no tiene restricciones indebidas a la libertad de servicios y libre competencia”, lo que debía “ser tomado en consideración al abordar una reforma de calado que afecta al normal funcionamiento de la Administración de Justicia y al derecho fundamental a la defensa letrada; y siempre partiendo del estricto cumplimiento del Derecho de la Unión Europea”.

**6.** Esa observación implica no aceptar necesariamente como premisa del razonamiento que el sistema español de arancel de mínimos obligatorios infringe el Derecho Comunitario. Más bien habría que partir del presupuesto contrario, pues *el sistema de aranceles de derechos los Procuradores de nuestro país fue 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 arts. 101 y 56 del TFUE y concluyó afirmando que el art. 101 del TFUE no se oponía a la normativa nacional

controvertida. Como reconoce expresamente el mismo *Consejo de Estado*, en el *Dictamen de 28 de abril de 2022* (documento nº 20 del expediente, p. 17069).

**Dos. La Ley 15/2021, de 23 de octubre, norma habilitante del Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo.**

1. La aprobación del Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, es el resultado del ejercicio de la habilitación concedida al Gobierno por el apartado 2 de la disposición final 1ª 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 tribunales* (B.O.E. nº 255, de 25 de octubre de 2021). Mediante dicha Ley, el Estado Español promovió una primera iniciativa, con la que pretendía “dar una respuesta integral y coherente a las objeciones que la Comisión Europea ha formulado respecto del modelo vigente en el procedimiento de infracción 2015/4062 que se refieren a aspectos intensamente relacionados entre sí, aun materializados en normas distintas, que atañen al acceso y a las condiciones del ejercicio de las profesiones de la Abogacía y la Procura y señaladamente a la interacción entre una y otra” (Preámbulo I, párrafo 2º, de la Ley).

2. En esencia, la Ley 15/2021, de 23 de octubre, trata de acomodar la legislación española a las previsiones del Derecho europeo y singularmente a lo dispuesto en los arts. 15, 16 y 25 de la Directiva de Servicios y en los arts. 49 y 56 del TFUE, incidiendo sobre tres ámbitos concretos de actuación impactando sobre diferentes disposiciones normativas: en primer lugar, para configurar un acceso único a las profesiones de Abogado y Procurador, mediante la modificación de la *Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales*; en segundo término, para admitir la existencia de sociedades profesionales que ejerzan simultáneamente las actividades profesionales de la Procura y la Abogacía, a cuyo efecto se modifica la *Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales* para establecer un “Régimen especial de la prestación de servicios jurídicos integrales de defensa y representación” que habilita a las

sociedades profesionales multidisciplinarias el ejercicio simultáneo de la Abogacía y la Procura; y, finalmente, para reformar el arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales, mediante una 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.

**3.** La reforma del sistema arancelario de derechos de los Procuradores, se concreta en tres previsiones de la Ley -el art. 3, la disposición transitoria 3ª y el apartado 1 de la disposición final 2ª- que se transcriben en su literalidad.

**En primer lugar**, el art. 3 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.”

En segundo término, la disposición transitoria 3ª establece el siguiente régimen de derecho temporal:

“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 último**, el *apartado segundo* de la *disposición final 1ª* contiene la siguiente habilitación reglamentaria:

“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.”

**4.** En síntesis, la Ley 15/2021, de 23 de octubre, ha adoptado dos diferentes medidas: **La primera**, inserta en el párrafo 1º del apartado 1 de la disposición adicional única del Real Decreto-Ley 5/2010, de 31 de marzo, la reducción de la cuantía global máxima de los derechos que un Procurador puede devengar en un mismo asunto, actuación o proceso, a la cantidad de 75.000 €. La segunda, incluida en el párrafo 2º del apartado 1 de la misma disposición, la prohibición de fijación de límites mínimos en el sistema arancelario que rija los derechos de los procuradores. Medidas que, a su vez, tienen un diferente régimen temporal de aplicación, pues si la primera es de aplicación a todos los procedimientos que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley (que tuvo lugar a los veinte días de su publicación en el BOE, según su disposición final 3ª).

**La segunda**, en cambio, regirá y por tanto se aplicará solo a los procedimientos que se inicien a partir de la entrada en vigor de la norma de modificación del Real Decreto 1373/2003 -de modo pues que la segunda se aplaza o difiere a la de esta última, mientras que la primera se vincula a la inmediata entrada en vigor de la modificación del Real Decreto-Ley 5/2010, de 31 de marzo-. En consecuencia, el legislador habilitó al Gobierno para aprobar en el plazo de 1 año desde la entrada en vigor de la Ley 15/2021, la modificación del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, en ejecución y desarrollo de aquella.

**Tres. El Real Decreto 307/2022, 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.**

1. Mediante el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, el Gobierno ha ejercitado la habilitación concedida por la disposición final 1ª, apartado 2, de la Ley 15/2021, de 23 de octubre, completando la adecuación de la regulación nacional del arancel de derechos de los Procuradores que el Estado había ofrecido para poner fin al procedimiento de infracción 2015/4062, un contexto que es subrayado por los dos primeros párrafos de su exposición de motivos, a los que nos remitimos en aras de la brevedad. Su contenido prescriptivo es el que sigue:

***Artículo único.** Modificación del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.*

El Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, queda modificado como sigue:

Uno. Se añade un párrafo segundo en el artículo 1 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 €.»

Dos. 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.»

***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.

**Disposición transitoria única.** *Régimen transitorio.*

La regulación contenida en este real decreto se aplicará exclusivamente a los procedimientos que se inicien con posterioridad a su entrada en vigor.

**Disposición final primera.** *Título competencial.*

El presente real decreto se dicta en virtud del artículo 149.1.5.<sup>a</sup> de la Constitución Española, por el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia.

**Disposición final segunda.** *Entrada en vigor.*

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### 1. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCESALES

**Primero. Competencia.** El art. 58.1 LOPJ y el art. 12.1.a) LJCA atribuyen a esta Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo la competencia para conocer del presente recurso contencioso-administrativo interpuesto 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

**Segundo. Legitimación.** El art. 19.1.a) LJCA reconoce la legitimación activa del demandante por tener evidente e indudable interés legítimo en la anulación de la norma objeto de impugnación.

**Tercero. Objeto de recurso.** El art. 25 LJCA prevé la impugnabilidad de la norma objeto de impugnación al tratarse de una disposición de carácter general.

**Cuarto. Plazo.** El art. 46.1 LJCA concede un plazo de dos meses para la interposición del recurso contencioso-administrativo, contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada, que lo fue en el B.O.E. nº 106, de 4 de mayo de 2022.

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICO-MATERIALES

**PRIMERO. EL REAL DECRETO 307/2022, 3 DE MAYO, HA TRANSFORMADO PROFUNDAMENTE, CAMBIANDO SU NATURALEZA, EL ARANCEL DE DERECHOS DE LOS PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES APROBADO POR EL REAL 1373/2003, DE 7 DE NOVIEMBRE.**

1. Creemos de la máxima importancia poner de manifiesto preliminarmente el impacto que esta disposición ha tenido sobre el modelo vigente del arancel de derechos de los procuradores. Un excurso que comienza con dos acotaciones. Primera, **la opción escogida para el “desarrollo y concreción” del sistema de aranceles que sustituya al vigente de mínimos obligatorios ha consistido en una modificación del concreto arancel preexistente, el aprobado por el art. 1 del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, en lugar de elaborar ex novo uno de nueva planta**, como hubiera sido más coherente así con los profundos cambios que desde aquella fecha han sufrido las categorías procesales en función de las cuales los Procuradores perciben sus honorarios como de la amplitud de plazo concedido por la Ley para acometer dicha reforma; opción que es la que ha patrocinado en todo momento este Consejo General y que no ha sido seguida. Segunda, **en esta operación el Gobierno se ha decantado por una “mínima intervención”**, según confiesa la exposición de motivos (párrafo 3º: “... al realizar la regulación necesaria dentro de los límites mínimos para conseguirla”, o párrafo 4º: “... estableciendo, para ello, los ajustes estrictamente necesarios en el sistema de aranceles de la procura.”). Esta profunda transformación se ha producido como consecuencia de la adopción de las siguientes medidas.

2. La primera, **la atribución del carácter de máximo al arancel aprobado por el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre**. Que resulta del inciso primero del párrafo 2º adicionado al art. 1 del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre (“*Dicho arancel tendrá carácter de máximo*”). De este modo ha quedado concretado el compromiso que el Reino de España había ofrecido de modificación de la retribución de los Procuradores mediante un sistema de arancel de máximos.

En consecuencia, los Procuradores y sus clientes disponen de libertad para pactar la retribución de los servicios profesionales que prestan. Esta libertad, empero, no es ilimitada, sino que está doblemente acotada. Primero, porque no se podrá desconocer el límite que comporta no superar los precios máximos en que se transforman los derechos arancelarios establecidos en el Real Decreto 1373/2003 -que no es el “único” a pesar de lo que señala el párrafo 7º de la exposición de motivos-. Y segundo, porque el mismo párrafo 2º adicionado al art. 1 del Real Decreto 1373/2003, de 3 de mayo, ha insertado la en el inciso final la previsión de que “*la cuantía global no podrá exceder de 75.000 €*”, que refleja el nuevo tope máximo de percepción por un mismo asunto, actuación o proceso recogido en el Real Decreto-Ley 5/2010, de 31 de marzo, tras su modificación por el art. 3 de la Ley 15/2021, de 23 de octubre. No obstante, debemos advertirlo, la introducción de este último ha tenido lugar a partir de la errónea observación que hizo el Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (documento nº 8 del expediente, en particular pp. 16972-3-4) al reparar que “La tabla recogida en el artículo 1 del Arancel de derechos de los procuradores, aumenta exponencial (sic), superando el límite de los 75.000 que la ley ha establecido como arancel máximo”, toda vez que confundió la cuantía de los procedimientos (columna izquierda de la tabla general del art. 1.1 del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre) con las cantidades que el procurador percibía a partir de su cuantía (columna derecha de la misma tabla) -repárese en ese sentido en el sombreado de la columna que hace el órgano informante, y que comienza a partir de los 90.151,82 €, que es la primera cifra de la columna izquierda que sobrepasa aquel tope (p. 16974 del expediente)-. Observación que luego hiciera suya el Ministerio de Justicia incorporando la previsión reclamada al proyecto de real decreto (documento nº 13 del expediente, p. 17020).

3. En segundo lugar, **se transpone, al arancel aprobado por el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, la prohibición de fijar límites mínimos**. Que resulta también del punto uno del art. 1 del Real Decreto 307/2022 por el que se añade el párrafo 2º al art. 1 del Real Decreto 1373/2003 (“*quedando prohibida la fijación de límites mínimos para las cantidades devengadas en relación con las distintas actuaciones profesionales*”). Se materializa así y hace efectiva en el vigente arancel de derechos la prohibición genérica y abstracta definida en el art. 3 de la Ley 15/2021 al modificar la adicional única del Real

Decreto-Ley 5/2010 (“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”), cuya aplicación había deferido la disposición transitoria tercera, apartado 2, en tanto que “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”.

No obstante, el agotamiento de los efectos de la aplicación de esta prohibición sobre el vigente arancel ha requerido de una medida suplementaria, incorporada en la disposición adicional única del Real Decreto 307/2022, a cuya virtud se ordena *“tener por no puestas”* *“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”*.

La génesis de esta última disposición, paradigma de la falta de reflexión e improvisación que ha caracterizado el desarrollo del procedimiento de elaboración resulta muy reveladora y por ello nos permitimos relatar brevemente. Su origen se encuentra en la observación formulada también por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital acerca de la necesidad de revisar “en profundidad” el texto del Real Decreto 1373/2003 ya que seguían manteniéndose referencias a los aranceles mínimos que no se habían visto modificadas por la norma propuesta (documento nº 8 del expediente, pp. 16971-2-3). Aceptada por el Ministerio de Justicia (documento nº 13 del expediente, p. 17020) se tradujo en la inserción de una disposición adicional a tenor de la cual “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”. Sin embargo, el Consejo de Estado, en el Dictamen de 28 de abril de 2022, advirtió la equivocidad de la fórmula propuesta, pues podía desembocar en soluciones contradictorias o confusas, como la que ejemplificaba con el art. 38 (“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”), por lo que

estimaba necesario una depuración completa del texto artículo por artículo o para mayor seguridad jurídica modificar la propuesta redacción a través de la cual se eliminaran de manera general todos los aranceles mínimos, (documento nº 20 del expediente), proponiendo la redacción que finalmente fue plasmada en la adicional única. Fórmula que tampoco es óptima -como consecuencia de no haberse realizado esa revisión “en profundidad”- por insuficiente, al no acotar todos los supuestos que el arancel contempla al emplear terminología diferente para identificar mínimos (por ej. en el art. 64.2, “Cuando la acción civil se ejercite en la forma determinada en el artículo 113 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la sentencia condene al pago de cantidad líquida derivada de responsabilidad civil, se devengará el 50 por ciento de los derechos fijados por este arancel en materia civil, sin que en ningún caso resulte el devengo inferior a 29,72 euros”).

4. En tercer lugar, **se suprime la facultad de pacto con el cliente de incrementos o disminuciones de hasta doce puntos porcentuales preexistente**. Esta facultad se recogía en la redacción previa del art. 2 del Real Decreto 1373/2003, a cuyo tenor: “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.”. Sistema con el que se pretendía, como justificaba la exposición de motivos del Real Decreto 1373/2003, introducir “criterios de libre competencia entre estos profesionales”. No obstante, este mecanismo consensuado que permitía una banda de fluctuación, así al alza como a la baja, no fue creación original del Real Decreto 1373/2003, pues fue introducido un año antes, aunque con un margen de disposición más estrecho, diez puntos, por el art. 34.1 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre.

La nueva redacción que el punto 2 del art. 1 del Real Decreto 307/2022 da al art. 2 del Real Decreto 1373/2003 ha conllevado la eliminación de esta previsión, tras acoger una observación esencial del Consejo de Estado que estimó contradictorio, o cuando menos susceptible de dudosa interpretación, en relación con el carácter máximo de los aranceles previsto en el nuevo párrafo 2º del art. 1; pero sobre todo porque su mantenimiento resultaría contrario al art. 3 de la Ley 15/2021, de 23 de octubre, que -al modificar la adicional

única del Real Decreto-Ley 5/2010-, 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”, aumento que además está sometido “a justificación y autorización del juez”.

En todo caso, repárese en la desigual y asimétrica incidencia de la supresión. Por lo que toca al aumento, se ha eliminado cualquier posibilidad de pacto, como consecuencia del carácter de máximo atribuido al arancel, por lo que no cabe consensuar alzas de ninguna cuantía, ni siquiera dentro de la banda de fluctuación de los doce puntos porcentuales antes permitido. Pero en lo que respecta a la disminución, lo que se ha suprimido es el límite tasado del descuento, que antes se topaba en esos mismos doce puntos porcentuales, pero que ahora, como consecuencia de la nueva naturaleza de máximo del arancel, es ilimitado, por lo que puede, por supuesto, superar la anterior barrera de los doce puntos.

**5. Por último, se introduce la obligación de los procuradores de entregar un presupuesto previo a sus clientes,** en la nueva redacción que ha dado el punto 2 del artículo único al art. 2 del Real Decreto 1373/2003, según la cual en el mismo “*constará expresamente la disminución ofrecida respecto del arancel máximo previsto en la normativa*”. Medida que completa el tríptico de las ofrecidas por el Reino de España a la Comisión para poner fin al procedimiento de infracción, y que, como explica la exposición de motivos en su párrafo 9º, “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”. No obstante, conviene aclarar que pese a la desafortunada dicción literal del precepto la oferta de disminución sobre el máximo no es una obligación sino una facultad del Procurador -producto del juego de la oferta y demanda que propicia la libertad de pactos, aún topada o limitada-, como con más tino explica la exposición de motivos (párrafo 8º): “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.”*

**6. En conclusión,** aún adoptando un enfoque de mínima intervención, **el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, transforma profundamente el vigente arancel de derechos de los Procuradores, aprobado por el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, modificando su naturaleza,** pues: le atribuye carácter de máximo; incorpora la prohibición de fijar límites mínimos, depurando además todas las referencias que en el mismo se contenían a aranceles mínimos al prescribir que se tendrán por no puestas; obliga a los Procuradores a entregar un presupuesto previo a sus clientes donde deberá constar si hubieren hecho un ofrecimiento de disminución sobre el máximo previsto; y elimina la facultad de pactar un aumento de hasta el doce por ciento por encima de los máximos previstos, siendo factible en cambio convenir disminuciones o rebajas de los máximos sin tasa o límite alguno.

## **SEGUNDO. UN CONTEXTO GENERAL DE ESTÁNDARES PROCEDIMENTALES DEFICIENTES E INSUFICIENTES EN LA ELABORACIÓN DEL REAL DECRETO 307/2022.**

**1.** Como esperamos demostrar, el procedimiento de elaboración del Real Decreto 307/2022, de 3 de marzo, se ha apartado claramente de los principios de buena regulación y de los estándares de calidad normativa que rigen y son de aplicación a todas las iniciativas normativas del Gobierno de la Nación. Con independencia de la eventual “subsana-ción” que a última hora se ha intentado hacer de algunas -que no todas- de las deficiencias e insuficiencias, se quiere poner de manifiesto en primer lugar este contexto general, del que son reveladores varias muestras -algunas han sido adelantadas en el fundamento anterior- de las que se quiere dejar expresa constancia porque son indicios muy expresivos de la forma de proceder irreflexiva e improvisada que ha caracterizado el procedimiento, pese al intento postrero de camuflar o disimular las mismas.

**2.** Comenzando por la inserción, en el primer documento que integra el expediente administrativo, de la disposición reglamentaria que ha sido objeto de modificación por la norma impugnada, esto es, el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se

aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales. Dicha disposición se corresponde con la versión original publicada en su día en el B.O.E. (documento nº 1 del expediente), pero no con el texto consolidado vigente, toda vez que fue posteriormente reformada con la finalidad de adaptar el sistema de percepciones de los procuradores a las modificaciones introducidas por la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, por el *Real Decreto 1/2006, de 13 de enero, por el que se modifica el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, aprobado por el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre* (B.O.E. nº 24, de 28 de enero de 2006 (documento anexo nº 2 a la demanda)). Como explica el párrafo 2º de su exposición de motivos: “Con la entrada en vigor de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, se ha producido una *sustancial modificación* del régimen relativo a los juicios concursales que reclama la consiguiente adaptación a la misma del sistema perceptivo de los derechos de los procuradores de los tribunales”. Reforma que conllevó la modificación completa de toda la sección 3ª del Capítulo I, incorporando una nueva redacción de los arts. 18, 19, 20 y 21, derogando el art. 23, e introduciendo un nuevo artículo 26 bis que se correspondía con el texto del antiguo art. 22 que quedaba sin contenido.

**El texto del Real Decreto 1/2006, de 13 de enero, por el que se modifica el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, aprobado por el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, no consta en parte alguna del expediente administrativo, lo que evidencia que ni se ha tenido en consideración, ni ha sido consultado, ni contrastado.** Y no se trata de una cuestión menor, porque justamente esta regulación fue objeto de modificación a través 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 a su vez ha sido modificado por la Ley 15/2021-, al constatar la existencia de “situaciones disfuncionales” “por lo que es urgente modificarla para evitar efectos no deseados” (preámbulo, párrafo 7º), que conllevó, además de la introducción del tope legal de los 300.000 € por asunto, actuación o proceso, la modificación de la base reguladora del arancel en los procesos concursales que había introducido el Real Decreto 1/2006, de 13 de enero.

**3. La invocación de un Plan Anual Normativo obsoleto (2018 vs 2022).** En el esquema de racionalización y reflexividad de la puesta en marcha de los procedimientos normativos que guía la regulación de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (LPAC) y la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* (LG), la planificación normativa juega un papel muy destacado. Tanto el art. 132 LPAC como el art. 25 LG exigen que todas las Administraciones Públicas hagan público anualmente un Plan Normativo que contenga las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente y que, una vez aprobado, se publique en el portal de transparencia de la Administración Pública correspondiente. Previsiones que para la Administración General del Estado son desarrolladas mediante el *Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa*, cuyo art. 2.1 precisa que el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado estará constituido por las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales prevean elevar *cada año natural* al Consejo de Ministros para su aprobación. Según la versión 1ª de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) del proyecto de Real Decreto (documento nº 4 del expediente administrativo”, p.107) “La presente propuesta se incluyó en el Plan Anual Normativo 2018, como iniciativa de rango de real decreto promovida por el Ministerio de Justicia”. En el Plan Anual de ese año se recogía la previsión de un “Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre...”, en p. 66, con este texto:

*“Adecuar la normativa española a las exigencias de la Comisión Europea en materia de ejercicio de la profesión de Procurador. Con este fin se prevé atribuir al arancel el carácter de máximo y regular la entrega de un presupuesto previo al cliente en el que se haga constar, en su caso, la disminución ofrecida respecto del arancel máximo.*

*Desarrollar reglamentariamente las modificaciones legales introducidas por la Ley de reforma de las condiciones de acceso y ejercicio de las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, por la que se modifican la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de*

*sociedades profesionales, la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, 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.”*

Pero es igualmente cierto que la iniciativa, más depurada, completa y actualizada, se recoge en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado correspondiente al año 2022 (p. 32):

“**Objetivo:** Esta reforma suprime los derechos mínimos obligatorios y opta por un sistema de máximos. Los límites máximos operan como una barrera de protección de los usuarios de los servicios profesionales que eviten posibles cantidades excesivas por la mera aplicación del arancel. Con la nueva norma las partes pueden pactar libremente el precio por los servicios prestados por los procuradores de los tribunales, fortaleciéndose la libre competencia entre los profesionales de la procura.

Como garantía el sistema 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 o la inexistencia de ninguna disminución.”

Un extremo que solo se ha modificado en última instancia en la versión definitiva de la MAIN (documento nº 21 del expediente, p. 17090).

**4. La omisión en la versión 1ª del proyecto de Real Decreto de toda referencia a la norma legal habilitante, la Ley 15/2021, de 23 de octubre, a la que presumiblemente venía a desarrollar y ejecutar. Que motivó un grave reproche del Consejo General del Poder Judicial, en su Informe de 20 de abril de 2022, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales (documento nº 12 del expediente), calificando en términos muy críticos la deficiencia de la iniciativa reglamentaria –“obviando la mínima y exigible diligencia”- porque omitió en todo momento la referencia a la norma legal habilitante, la Ley**

15/2021, a la que presumiblemente venía a desarrollar y ejecutar. En el n° 24 del Informe (p. 16.999 del expediente) puede leerse en efecto que:

*“La ausencia de mención en la norma proyectada a la reciente Ley 15/2021 constituye una flagrante manifestación de deficiente técnica legislativa, obviando, en este caso, la mínima y exigible diligencia debida de constatación previa de la normativa vigente, y por ende aplicable, sobre la que la norma proyectada omite toda referencia. Así, no puede desconocerse que la norma proyectada se enmarca dentro del desarrollo de la Ley 15/2021, a la que tanto la Exposición de Motivos como la MAIN deberían referirse de manera expresa.”*

Alusión que reiteraría en el n° 27, para cuestionar la explicación del preámbulo del Real Decreto objeto de informe (“A la vista de esta reciente regulación legal, sobre la que, se insiste, nada dice el texto objeto de informe... olvidando toda mención a la Ley 15/2021, de 23 de octubre”) (p. 17.000 del expediente) y también al hilo de cuestionar la falta de estudio de impacto económico en el n° 50 (“... por más que la reforma proyectada venga impuesta por los requerimientos de la Comisión y por la Ley 15/2021 como norma legal habilitante -sobre la que, insistimos, el proyecto guarda silencio-, resulta necesario el estudio del referido impacto económico de la modificación arancelaria proyectada”) (p. 17008 del expediente). Aunque la ausencia de la mención de la Ley habilitante fuera subsanada posteriormente con la incrustación de dos sumarias referencias en el texto final de la exposición de motivos, en sus párrafos 12° y 14°, es ilustrativo de la falta de rigor de la operación de desarrollo y ejecución.

5. Y una última muestra, sobre la que se volverá, en relación con **la insuficiencia palmaria de los preceptivos análisis de impacto de la propuesta normativa**, elemento crucial del procedimiento de elaboración de la disposición, que debe formar parte inexcusable del contenido de la MAIN, con el alcance y extensión que determina el art. 26.3 LG desarrollado por el art. 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. Como precisa la *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo* aprobada por *Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009* (en adelante *Guía Metodológica*), debería hacerse una valoración global que interrelacione todos los

impactos entre sí, concentrando los esfuerzos en aquellos efectos que previsiblemente pueden tener una incidencia más relevante, centrándose de igual modo en los beneficios de la propuesta como en sus costes, debiéndose reflejar la metodología y técnicas empleadas a estos efectos. **El estudio de impactos acometido por la MAIN del proyecto de real decreto, en cualquiera de sus dos versiones, está a años luz de estos estándares procedimentales.** Ni existe esa valoración global interrelacionada, ni se han concentrado los esfuerzos en aquellos efectos de incidencia más relevante, y brilla por su ausencia cualquier análisis de costes-beneficios.

**Y lo anterior a pesar de haber sido objeto de llamadas de atención por diferentes órganos informantes, que han denunciado las carencias sobre este esencial aspecto.**

Por todos ellos, ahora solo la cita del *Dictamen del Consejo de Estado de 28 de abril de 2022*, que al examinar la tramitación del proyecto advirtió expresamente que “*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* (sic). 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... que no constan) y un estudio riguroso de los impactos*” (documento nº 20 del expediente, pp. 17062-3). Llamando la atención expressis verbis sobre la falta de análisis de impactos de la propuesta normativa: *en la familia* (exigido por la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas); *en la infancia y la adolescencia* (demandado por el art. 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; y especialmente respecto del *impacto económico* (id.). O -este no advertido por aquel- el *impacto por razón del cambio climático* (art. 26.3.h LG). Algunos de estos impactos -no el esencial análisis económico- se han verificado a posteriori, para dar apariencia de complitud, no obstante lo cual evidencia una absoluta falta de rigor y seriedad en dichos análisis. Se volverá.

### **TERCERO. INSUFICIENCIAS DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO: (1) CONSIDERACIONES GENERALES: VERSIONES OBRANTES EN EL EXPEDIENTE.**

1. El art. 26.3 de la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* prescribe la preceptiva elaboración por el centro directivo competente de una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias, determinando su contenido necesario. Previsiones que son desarrolladas por el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, cuyo art. 2 detalla la estructura y contenido que aquella debe tener. Que, a su vez, se completa e integra con las indicaciones que para su realización y estructuración se contienen en la *Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009*, a la que remite el art. 2.3 del Real Decreto 931/2017, y que continúa aplicándose conforme a su disposición adicional 1ª, por no haberse producido aún la adaptación que se ordenaba hacer en el plazo de 6 meses desde su entrada en vigor.

El TS ha hecho hincapié en la especial importancia que este trámite cumple en el seno del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, destacando sus funciones, desde la óptica que le es propia, la de facilitar el control judicial de la actividad normativa. Por todas, la STS de 12 de diciembre de 2016 (rec. nº 903/2014), FJ 7:

*“Ya dijimos en el segundo fundamento jurídico de esta sentencia que la finalidad de la Memoria del análisis de impacto normativo es asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación. Se contiene, así, en dicho acto la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán de su aplicación, así como*

*su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias. (...)*”.

**2. En el expediente administrativo constan solo dos versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo**, fechadas respectivamente en 4 de febrero (documento nº 4 del expediente) y 28 de abril de 2022 (documento nº 21 del expediente). En cambio, obran tres diferentes textos del Proyecto de Real Decreto. Las dos únicas versiones de la MAIN se corresponden con el primero y el tercero de los textos de proyectos de Real Decreto: el primero (documento nº 3 del expediente), aunque sin datar, se presume que es de 4 de febrero de 2022 (así se infiere de la MAIN que lo acompaña en el curso del procedimiento); el segundo, de 21 de abril de 2022 (documento nº 14 del expediente); y, el tercero, de 28 de abril de 2022 (documento nº 22 del expediente).

**3. La primera versión de la MAIN, de 4 de febrero de 2022, fue elaborada durante la fase inicial del procedimiento de elaboración, en el momento mismo en que se confeccionó el primer borrador de texto articulado del proyecto de real decreto. En realidad, era un remedo de Memoria, y tenía tales deficiencias e insuficiencias que fue completamente reformulada en la segunda y definitiva versión**, la de 28 de abril de 2022. Esta última no solo ha intentado rellenar sus huecos y subsanar sus defectos, sino que también ha cambiado su estructura y contenido, siguiendo las orientaciones e indicaciones que se desprenden del Informe del Director de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática (documento nº 15 del expediente).

**4. La segunda y definitiva versión de la MAIN, de 28 de abril de 2022, se redacta, y es importante remarcarlo, a la conclusión del procedimiento de elaboración, tan solo un día después de que el Consejo de Estado emitiera su dictamen, en 27 de abril de 2021. Llama poderosamente la atención no solo la celeridad empleada en su confección desde que el Alto Cuerpo consultivo recomendara su “profunda revisión”, sino también el momentum preciso de hacerlo, al término del procedimiento; lo que ha impedido que la mayor parte de los trámites reparados o subsanados -los que lo han sido, que no han sido todos- cumplan la genuina función institucional que el ordenamiento les asigna, proporcionando tan solo una apariencia formal de cumplimiento.**



Como explica la Guía Metodológica (I, p. 5), la MAIN es el documento que recoge y unifica toda la información que acompaña a un proyecto normativo, justificando su oportunidad y necesidad y realizando una estimación del impacto en diferentes ámbitos de la realidad que tendrá su aprobación. Responde así a una doble necesidad: por un lado, permite contar con un proceso sistemático y estructurado para conocer cuáles son los elementos que deben analizarse en la adopción de una nueva propuesta normativa, y por otro, sirve para ofrecer esa información a los agentes afectados por la norma, y a todos aquellos que participan en su proceso de elaboración.

Pues bien, es imposible materialmente que la MAIN reconstruida satisfaga a su vez estas necesidades si la misma se verifica cuando el procedimiento ha finalizado. Todo parece indicar que esta segunda y definitiva versión de la MAIN se ha preparado para intentar ofrecer una apariencia de fundamentación en el presente recurso jurisdiccional. Apariencia engañosa, porque también la MAIN reconstruida en esta definitiva versión sigue adoleciendo de inconsistencias y aún de déficits de contenido que oportunamente se denunciarán.

5. Conocedores de la doctrina del TS (por todas, S<sup>a</sup> de 28 de febrero de 2022, rec. n<sup>o</sup> 696/2017, FJ 6) que exige una crítica consistente de los defectos y omisiones de la concreta Memoria que se denuncian, a fin de constatar si se cumple la finalidad que el ordenamiento persigue con su exigencia, sin que baste ni sea suficiente con la invocación de la infracción normativa, así lo haremos: advertiremos de cuáles son las infracciones que a nuestro juicio determinan por su entidad la invalidez de la disposición reglamentaria y, a continuación, efectuaremos y desarrollaremos la crítica específica a la MAIN del proyecto de real decreto elaborada en el curso de este procedimiento.

#### **CUARTO. INSUFICIENCIAS DE LA MAIN: (2) INSUFICIENCIA E INCO- RRECCIÓN DE LA OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA NORMATIVA Y AL- TERNATIVAS DE REGULACIÓN ESTUDIADAS.**

1. El art. 26.3.a) LG prescribe que la MAIN debe tener un primer contenido consistente en justificar la *“Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la*

*alternativa de no aprobar ninguna regulación” y el art. 2.1.a) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, al especificar y detallar el contenido mínimo necesario de ese apartado, ordena incluir, en su punto 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”.*

Asimismo, la Guía Metodológica (II.3) señala que la MAIN debe recoger y analizar las posibles soluciones alternativas para afrontar la situación que se regula. Alternativas que se presentarán: priorizadas, según su nivel de idoneidad para afrontar la situación; con una breve descripción de su contenido y en qué medida alcanzaría los objetivos; e indicando sus ventajas e inconvenientes. No tiene por qué ser una relación exhaustiva, se explica, sino una breve exposición de las más relevantes; solo en el caso de que no exista ninguna, se recogerá así en la Memoria; mientras que en los casos en que exista o existan alternativas pero resulten inviables, también deberá reflejarse así en la Memoria, con una sucinta indicación de las razones por las que las alternativas no son viables. Así lo recuerda, además, el Informe del Director de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (documento nº 15 del expediente, p. 17042.)

**2. La primera versión de la MAIN** (documento nº 4 del expediente, p.107), incorporaba, en su punto 1.3, el siguiente “Análisis de alternativas”:

*“1.3 Análisis de alternativas.*

*No se aprecia una alternativa a la modificación que se pretende, pues los cambios 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.”*

Al respecto, el Informe del Director de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (id., p. 17042 del expediente) apreció que **el análisis de alternativas abordado por el**

subapartado 1.3 lo era “desde una perspectiva exclusivamente jurídico-formal”, por lo que recomendaba completar este análisis desde una “perspectiva material” por referencia a otras alternativas de regulación posible de conformidad con el art. 2.1.a).3º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. **No obstante compartir plenamente esta observación, nuestra crítica va más allá. Porque inclusive ese análisis jurídico formal, que se mantiene en la versión definitiva de la MAIN (documento nº 21 del expediente, p. 17089), no se sostiene jurídicamente.**

**En primer lugar**, la justificación que ofrecen ambas versiones de la MAIN a la no apreciación de alternativa a la modificación que se pretende consistente en que “*los cambios deben introducirse con una norma de igual rango a la que se pretende modificar*” es incorrecta, e incurre en un error que la Guía Metodológica (II.2, p. 11) insiste en que debe evitarse, cuál es **el confundir el objetivo de la modificación con el instrumento que se va a utilizar para alcanzarlo**. No se pone en duda que el instrumento normativo deba ser una disposición reglamentaria de igual rango, v.g. un real decreto, lo que no es de recibo es sostener que no existe alternativa a la modificación fundada en esa obviedad.

Pero, además, la MAIN yerra al sostener la suficiencia de la modificación del Real Decreto 1373/2003 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*”. Esta aseveración es errónea en relación a este, porque el tratamiento normativo del arancel de derechos de los Procuradores no se circunscribe al Real Decreto 1373/2003, ni se agota con el mismo. Este se cierra en el ordenamiento corporativo de la Procura, con el fin de reforzar la obligatoriedad del arancel y garantizar su aplicación -también consta así en la contestación del Reino de España al Dictamen motivado-. Con ese fin, el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, incorpora diferentes mecanismos de control, inspección y sanción. En primer lugar, el apartado segundo del art. 34 inviste a las Juntas de Gobierno de los Colegios de facultades para exigir a sus colegiados la acreditación del cumplimiento de las disposiciones arancelarias en la percepción de sus derechos, incluso con exhibición de las facturas de suplidos y derechos y su reflejo contable; en segundo término, el art. 40.b), prescribe en términos taxativos que “*En ningún*

*caso se admitirá la fijación del pago que resulte incompatible con las normas arancelarias”; y, el art. 65.l) tipifica como una infracción muy grave “La no aplicación de las disposiciones arancelarias sobre devengo de derechos en cualquier actuación profesional por cuenta ajena, en los términos previstos en el artículo 34”.*

Pues bien, el cambio de naturaleza del arancel y la sustitución del modelo vigente que ha obrado el Real Decreto 307/2022 impacta completamente sobre el vigente Estatuto aprobado por Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, y debe tener su adecuado reflejo mediante la oportuna y necesaria modificación. Esta transformación altera completamente el sentido de aquellas previsiones, encaminadas a evitar prácticas de competencia desleal entre profesionales mediante la percepción de honorarios inferiores a los fijos mínimos señalados en el arancel. Y afecta, al menos, a los aspectos siguientes. En primer término, a la obligación de los colegiados consistente en “Observar y aplicar las disposiciones reguladoras del arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales en su ejercicio profesional” (art. 17, apartado 1, letra d), que debe reemplazarse por otra coherente con el modelo de libertad de pactos que se ha introducido y que alude solo a los límites derivados del sistema de máximos. En segundo lugar, al contenido de su art. 34 que recoge las facultades inspectoras de las Juntas de Gobierno de los Colegios para garantizar la aplicación de las disposiciones arancelarias vigentes, que deja también de tener sentido en un marco de libertad y debe adecuarse por igual motivo a los principios del nuevo modelo. Del mismo modo, debe reformularse el art. 40, que recoge la taxativa prohibición reflejo de un modelo de mínimos obligatorios de que *“En ningún caso se admitirá la fijación del pago que resulte incompatible con las normas arancelarias”*. Y, por último, se ha de suprimir la infracción muy grave tipificada en el art. 65.l) consistente en *“La no aplicación de las disposiciones arancelarias sobre devengo de derechos en cualquier actuación profesional por cuenta ajena, en los términos previstos en el artículo 34”*. Cambios imprescindibles, en contra de lo sostenido en la MAIN.

**3.** Ya se ha dicho que el Informe del Director de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, recomendaba completar el análisis de alternativas “desde una perspectiva material” en el siguiente sentido: “De este modo, cabría valorar otras posibles alternativas a la

regulación que se establece (como sería, por ejemplo, la eliminación total de los aranceles en el ejercicio de la procura) sin que sea, por otra parte, necesario que dicho análisis sea exhaustivo: bastaría con incluir una breve exposición de las alternativas más relevantes, respecto de las cuales se podría describir sucintamente su contenido, exponiendo sus ventajas e inconvenientes, así como en qué medida alcanzaría los objetivos de la norma, que debería ser menor que con las medidas cuya aprobación se propone.” (documento nº 15 del expediente, p. 17042).

4. Atendiendo parcialmente la anterior recomendación, **la versión definitiva de la MAIN, sin perjuicio de mantener la “perspectiva jurídico-formal”, rectificó el análisis de alternativas** que debió haber seguido bajo una perspectiva material, en estos términos (documento nº 21 del expediente, p. 17089):

*“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. ”

**5. Esta justificación ex post, incorporada al finalizar el procedimiento, es una mera excusa. El expediente desvela que no es cierto que se hayan analizado otras posibles alternativas. Las mismas solo se han apuntado a posteriori para dar apariencia de cumplimiento al mandato normativo.**

**Pero además son completamente inconsistentes. De las dos presuntas alternativas que la versión definitiva de la MAIN dice haber considerado, no se vierte ninguna explicación sobre la segunda de ellas (“no realizar ninguna modificación”) y la que se afirma respecto de la primera (“la eliminación de los aranceles”) carece de sentido por completo** al vincularse a la supresión de las funciones de los Procuradores, confundiendo la remuneración por sus servicios profesionales con las competencias o funciones que estos desempeñan.

**6.** Lo cierto es que, en contra de lo sostenido por la versión 1ª de la MAIN y de lo argüido en la 2ª, **existían otras alternativas de regulación a la modificación pretendida congruentes con el objetivo perseguido** de “acomodar el sistema de aranceles de los procuradores de los tribunales al Derecho de la Unión Europea” (exposición de motivos, párrafo 4º) o “adecuar nuestro ordenamiento interno -en relación al sistema de aranceles de los procuradores de los tribunales actualmente vigente- a la normativa europea” (puntos 1 y 1.1 de la MAIN). Alternativas, además, que se habían puesto de manifiesto durante la tramitación del expediente por diferentes órganos informantes.

**La primera opción consistía en implantar un sistema de máximos incorporado a un arancel de derechos de nueva planta, actualizado y puesto al día, en lugar de su aplicación sobre el preexistente.** Esta era opción que ha sostenido en todo momento este *Consejo General de Procuradores de España*, que además fue la inicialmente considerada por el Ministerio de Justicia y así se nos trasladó informalmente -lo que explica nuestra aquiescencia a la iniciativa en la consulta pública previa formulada, que lo fue sobre la base de la anterior información y sin tener a la vista proyecto alguno de disposición- (pp. 92 a 95 del expediente).

**La segunda alternativa pasaba por un sistema de precios libres**, sin máximos obligatorios -ni por supuesto, mínimos-. Opción regulatoria que ha sido abanderada por la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* desde su *IPN/04/18*, de 22 de marzo de 2018 (IV.2.3, pp. 16-17) -y que este Consejo General no comparte- (documento anexo nº 3 a la demanda), donde abogaba por un riguroso y exhaustivo análisis de necesidad y proporcionalidad para afrontar el cambio de modelo, que, sin embargo, no ha llegado a practicarse en ningún momento:

“Aun reconociendo el paso que da la reforma planteada y la normativa que la desarrolle, la autoridad de Competencia en España ha venido defendiendo desde la óptica de competencia un sistema de precios libres. *Por ello, se recomienda máxima cautela a la hora de sopesar un sistema de aranceles máximos en lugar del de precios libres. El análisis de necesidad y proporcionalidad debe ser especialmente riguroso y exhaustivo.* A la hora de sopesar estos principios, en relación con la calidad de los servicios y la asimetría de información, hay que tener en cuenta que:

- La evidencia empírica demuestra que el aumento de la competencia no reduce la calidad de los servicios, sino que, por el contrario, conlleva mejoras de calidad, innovación y eficiencia en su prestación.

- Existen mecanismos para mejorar la información del consumidor, como el presupuesto previo que contempla la norma, reforzar el control ex post o la publicidad; el sistema de precios fijos tampoco indica al consumidor la calidad y el coste de la prestación del servicio. En otras profesiones con incidencia causal clara con RIIG (nota propia: razón imperiosa de interés general), como por ejemplo la arquitectura y la seguridad de las personas, los mecanismos de acceso a la profesión bastan, siendo los precios plenamente libres.”

En el mismo sentido, en el *IPN/CNMC/010/22*, de 21 de abril de 2022, en el que además de remitirse al anterior documento, aboga por la libertad de precios como alternativa reguladora (documento nº 11 del expediente, pp. 16987-8):

“La libertad de precios es un elemento esencial de la economía de mercado y fundamental para obtener una asignación eficiente de

recursos, para incentivar la innovación y la mejora de los servicios, en beneficio de los consumidores y usuarios.

Por el contrario, el establecimiento de limitaciones en los precios reduce la capacidad de competir, dificulta la aparición de nuevos servicios, y restringe injustificadamente el ejercicio de la actividad económica, especialmente de los nuevos entrantes, perjudicando al consumidor al verle privado de todas esas ventajas y de acceder a precios potencialmente más accesibles.

Ello no excluye que existan situaciones en las cuales el mercado no funcione correctamente (fallos de mercado) o sea precisa una excepción sobre la libertad del mercado para la consecución de intereses generales<sup>4</sup>. De esta forma, la regulación de precios máximos puede ser una medida de intervención adecuada cuando resulte necesaria y proporcionada para la protección de razones imperiosas de interés general.

La autoridad de competencia en España ha reclamado tradicionalmente un régimen de libertad de precios en el sector de los servicios profesionales y la correspondiente reforma legal y regulatoria que lo garantizase. Las sucesivas modificaciones legales han ido introduciendo modificaciones modestas en esta línea: la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales somete expresamente, de una parte, el ejercicio de las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia (oferta de servicios y remuneración) y, de otra, somete expresamente a los Colegios Profesionales a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La actividad de la procura, de acuerdo con la normativa aplicable, está sujeta a retribución por arancel, algo inexistente en cualquier otra actividad profesional (salvo excepciones, como, por ejemplo, los registradores), bajo una configuración de precios fijos o cuasi fijos (incremento o descuento limitado al 12%).”

Y aún cabría inclusive **una tercera hipótesis** cuál es **la continuidad de la regulación arancelaria tradicional**, opción que propuso el *Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid*, como petición principal al rechazar la modificación propuesta, por considerar que, de conformidad con la S<sup>a</sup> del TJUE de 8 de diciembre de 2016, la regulación arancelaria del derecho español no se opone al derecho comunitario (pp. 3444-3463 del expediente).



7. Ninguna de las dos versiones de la MAIN ha hecho un análisis serio y riguroso de las alternativas de regulación -la primera, directamente excluía que las hubiera-. **Al no considerar las alternativas regulatorias se ha frustrado la finalidad del trámite, que es seleccionar la mejor opción regulatoria, ponderando las ventajas e inconvenientes de cada una de las opciones, a fin de escoger la más idónea.** La valoración de las alternativas posibles es un factor de extraordinaria importancia que está presente desde el primer trámite del procedimiento de elaboración normativa; recuérdese, en ese sentido, que es uno de los contenidos preceptivos de la consulta pública previa regulada en el art. 26.2.d) LG que prevé recabar ya desde ese hito la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de *“las posibles soluciones alternativas regulatorias -y no regulatorias-”*.

Al no haberse hecho así, no ha sido posible el contraste de las ventajas e inconvenientes de cada una de las soluciones -recuérdese que el Informe del Director de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (id., p. 17042) abogaba expresamente por ello -punto 3 de este epígrafe-. A título de ejemplo, la opción regulatoria señalada en primer lugar, consistente en la aprobación de una norma sobre derechos de los procuradores de nueva planta en el que los aranceles sean de máximos comportaría ventajas innegables frente a la escogida, tales como reflejar los conceptos retributivos por las nuevas funciones procesales atribuidas a los profesionales y no recogidas en la disposición vigente de 2003, incorporar las nuevas categorías procesales creadas por la legislación procesal y suprimir las derogadas, recoger el acervo jurisprudencial creado por Jueces y Tribunales en la aplicación e interpretación de la norma, o actualizar los valores económicos a la evolución de la economía y el mercado de los servicios profesionales. No consta, en cambio, en el análisis de la MAIN qué ventajas o inconvenientes comporta la opción escogida frente a las alternativas regulatorias.

**QUINTO. INSUFICIENCIAS DE LA MAIN: (3) NO EXISTE UNA JUSTIFICACIÓN ESPECÍFICA DE LA ADECUACIÓN DE LA CONCRETA PROPUESTA NORMATIVA A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.**

1. Según el art. 2.1.a 2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de noviembre -en desarrollo del art. 26.3.a) LG-, y sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en el preámbulo o exposición de motivos de la norma, *en la MAIN se incluirá una explicación de la adecuación de la propuesta de norma a los principios de buena regulación previstos en el art. 129 LPAC y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución; también* deberá contener una explicación de su *adecuación al principio de proporcionalidad*, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

2. Esta exigencia no puede entenderse cumplida con una invocación genérica y abstracta, sino que requiere de una formulación particular y específica aplicable a la concreta propuesta normativa que es objeto de justificación desde esta perspectiva. Tampoco es un mero rito, ni un formulismo más a cumplimentar en el curso del procedimiento. Permítasenos invocar la doctrina legal del Consejo de Estado: “Sobre este punto, el Consejo de Estado entiende que la adecuación de un proyecto normativo a dichos principios *debe justificarse en cada caso mediante un razonamiento concreto*, en los términos que establecen los apartados 2 a 6 del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, (Dictamen nº 806/2018, de 4 de octubre), al afirmar que *“los principios de buena regulación exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no son meros enunciados retóricos que hayan de reproducirse formulariamente en los preámbulos de las disposiciones generales (...)*”. También ha señalado en su Dictamen nº 96/2020, de 21 de mayo, que *“Debe cuidarse siempre que la mención de los principios de buena regulación no sea una simple cláusula de estilo que figure como mera rutina en el preámbulo de los textos reglamentarios, debiendo verificarse la específica concreción de los mismos en el supuesto que en cada caso ocupe.”*

La cita anterior está extractada, literalmente, del Informe del Director de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática (documento nº 15 del expediente, p. 17035), que

recomendó expresamente en relación a la “*Adecuación a los principios de buena regulación*” “*completar la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad y eficacia indicando los aspectos concretos en los que es necesario adaptar la normativa interna al Derecho de la Unión Europea, y en qué medida la norma proyectada resulta el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. (...)*” (id. p. 17042 del expediente).

**3. La primera versión de la MAIN** (documento nº 4 del expediente, p. 106) incluía una escueta mención, carente de toda justificación, puramente ritual, que se limitaba a efectuar una declaración que reiteraba el contenido normativo del art. 2. 1.a. 2º) del Real Decreto 931/2017, con invocación adicional de algún principio plasmado en el art. 129 LPAC -seguridad jurídica-:

*“1.2. Adecuación a los principios de buena regulación.*

*Los criterios seguidos en la propuesta de modificación se han basado en los principios de la buena regulación, comprendiendo el principio de necesidad y eficacia para cumplir la obligación de adecuar la normativa interna al derecho de la UE, en los términos estrictamente necesarios, así como en los principios de proporcionalidad al contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir y de seguridad jurídica, toda vez que la reforma propuesta nace con el ánimo de mantener un marco normativo estable, predecible, integrado y claro.”*

Mientras que **la segunda y definitiva versión** (documento nº 21 del expediente, pp. 17089-90) **amplió la invocación ritual y formal, pero sin incorporar una explicación suficiente de la particular y específica aplicación de los principios a la concreta propuesta normativa y especialmente de sus contenidos:**

*“En la redacción del proyecto 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.*

*Es necesaria la reforma en consideración al referido procedimiento de infracción contra el Reino de España, en relación con la*

*procura, por entender que el Real Decreto 1373/2003 contravenía el derecho de la Unión Europea y, en particular, que los aranceles pueden considerarse como una restricción.*

*La necesidad del proyecto también se pone de manifiesto ya que el mismo da cumplimiento a lo establecido por la Ley 15/2021 tanto en su artículo tercero como en su disposición final primera que establece un plazo de un año para la aprobación de un real decreto que modifique el Real Decreto 1373/2003.*

*El proyecto cumple con el principio de eficacia toda vez que consigue los objetivos perseguidos al tiempo que cumple también con el de eficiencia al hacerlo de forma que no se generan impactos relevantes como se desarrolla más adelante.*

*Se ha aplicado el principio de transparencia mediante los actos de consulta pública y audiencia, así como mediante la petición de Informes a las Entidades que representan los intereses de los colectivos que regula el proyecto.*

*Por otra parte, el interés general en que se funda se pone de manifiesto por la relevancia que para los ciudadanos tiene la presente regulación al incorporar las garantías y seguridad jurídica de establecer unos límites máximos en los aranceles con supresión de los mínimos.*

*Por todo ello, los criterios seguidos en la propuesta de modificación se han basado en los principios de la buena regulación, de necesidad y eficacia para cumplir la obligación de adecuar la normativa interna al derecho de la UE, en los términos estrictamente necesarios, así como en los principios de proporcionalidad al contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir y de seguridad jurídica, toda vez que la reforma propuesta nace con el ánimo de mantener un marco normativo estable, predecible, integrado y claro.”.*

**4. La explicación de esta última versión de la MAIN de la adecuación de la propuesta normativa a los principios de buena regulación continúa siendo un conjunto de va-**  
**gos enunciados retóricos y cláusulas de estilo**, con algún ligero retoque que aparenta tamizar la invocación general y abstracta, pero cuya vacuidad queda en evidencia al realizarse su crítica. Por ejemplo, afirmar que se cumple el principio de eficiencia porque se

hace de forma “que no se generan impactos relevantes”, cuando la afección de los mismos son extraordinarios sobre el colectivo profesional afectado, los Procuradores de los Tribunales, y así se ha denunciado masivamente por los profesionales interesados que han comparecido en el procedimiento; o que se satisface el principio de transparencia mediante los actos de consulta pública y audiencia, así como mediante la petición de informes a las entidades representativas de intereses -que no deja de ser una abstracta invocación a las funciones que cumplen trámites de participación por lo demás preceptivos y que en esos mismos términos se puede llevar a cualquier otra proposición normativa-, o cuando las observaciones y aportaciones presentadas no han sido analizadas oportunamente en el curso del procedimiento para su toma en consideración; o que se atiende el principio de proporcionalidad “al contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir” cuando no ha habido un análisis serio y en el momento procedimental adecuado de las diferentes alternativas reguladoras como se ha expuesto en el fundamento anterior.

**5. Pero, lo que es más importante, sigue sin cumplir la exigencia legal de verificar la “explicación de la adecuación” de dichos principios a la concreta y específica propuesta normativa que ha introducido el cambio de naturaleza y del modelo del arancel de derechos de los Procuradores, porque no efectúa ningún contraste, ni verifica cómo y por qué la propuesta normativa y su contenido concreto es conforme a aquellos. Y muy particularmente en relación con la primera y más relevante de las medidas que integra el contenido del Real Decreto consistente en configurar el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales aprobado por el Real Decreto 1373/2003, como un arancel de máximos, que merece una crítica separada, que se realizará en el fundamento siguiente.**

6. Esta es una insuficiencia que, por lo demás, ha sido advertida en el curso del expediente por diferentes órganos informantes. Además del referido Informe del Director de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática, también la *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, en el *IPN/CNMC/010/22*, de 21 de abril de 2022 (documento nº 11 del expediente, p.16989):

*“... En línea con lo recogido en el artículo 130 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, la restricción consistente en la retribución del servicio de procura a través de arancel debería ser objeto de reevaluación bajo la óptica de su adecuación a los principios de buena regulación, y en especial a los de necesidad y proporcionalidad, constatando si persisten las razones imperiosas de interés general que pudieran estar presentes en su momento para justificar la medida adoptada.”*

7. Aunque el art. 2.1.a 2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de noviembre, prescribe que la exigencia de este contenido de la MAIN es independiente de la que también debe figurar en la exposición de motivos (se entiende *“sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en el preámbulo o exposición de motivos de la norma”*), lo cierto es que **la exposición de motivos no añade nada nuevo ni se aparta de la formulación ritual o de la incorporación de una cláusula de estilo, que podría trasladarse a cualquier otra disposición con la que no guardara relación alguna.** Así se deduce del cotejo de sus párrafos 11º (*“La regulación realizada es la más adecuada y menos restrictiva para la consecución de los objetivos que persigue la norma, siendo la presente regulación imprescindible para atender 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 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 12º (*“Por todo lo anterior, en la redacción 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 se pone de manifiesto por la relevancia que para los ciudadanos tiene la presente regulación al incorporar las garantías que se han indicado anteriormente.”*).

**SEXTO. INSUFICIENCIAS DE LA MAIN: (4) FALTA DE JUSTIFICACIÓN, BAJO LA ÓPTICA DE LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD, EN PARTICULAR, DE LA MEDIDA POR LA QUE SE ATRIBUYE EL CARÁCTER DE MÁXIMOS AL ARANCEL DE DERECHOS.**

1. Llama poderosamente la atención que todo el intento de justificación del objetivo y finalidad de la disposición -así en la MAIN como en la exposición de motivos- se encamine a motivar la necesidad de sustituir el modelo vigente del arancel, en su configuración de mínimos fijos -o cuasi fijos-, por su eventual contraposición con el Derecho Comunitario a partir de la existencia del procedimiento de infracción abierto contra el Reino de España. **Sin embargo, no existe ningún análisis serio y riguroso que explique y motive bajo la óptica de los principios de buena regulación, y en particular, de los de necesidad y proporcionalidad, por qué el nuevo modelo que lo sustituye, al implantar un sistema de máximos, se ajusta a dichos principios.**

2. La Directiva de Servicios permite, en su art. 15.2.g), que los Estados miembros supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio a “*tarifas obligatorias mínimas y/o máximas que el prestador debe respetar*”, pero siempre que cumplan las condiciones de: a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social; b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general; y c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado. En el mismo sentido, el art. 16, al regular la libre prestación de servicios, prescribe que “Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes: a) no discriminación: el requisito no podrá ser directa o indirectamente discriminatorio por razón de la nacionalidad o, en el caso de las personas jurídicas, por razón del Estado miembro en que estén establecidas;

b) *necesidad*: el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente; c) *proporcionalidad*: el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo.” De acuerdo pues con estos preceptos de la Directiva de Servicios, si bien el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio podría someterse a tarifas obligatorias máximas, que es el modelo que implanta la modificación aprobada, debe garantizarse previamente, en todo caso, el cumplimiento de los citados principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

3. El Informe del Director de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática (documento nº 15 del expediente, p. 17032) recomendaba que tanto en el preámbulo de la propuesta como en la Memoria se ampliara la justificación del objetivo que se pretendía con la modificación propuesta al someter a tarifas obligatorias máximas el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio, en estos términos:

*“En concreto, deberá identificarse la razón imperiosa de interés general que justifica la necesidad de establecer el arancel de carácter máximo de los procuradores (que deberán ser “razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente”); asimismo, se deberá razonar la proporcionalidad de dicho arancel (es decir, que se trata del requisito adecuado para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no va más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo, sin que pueda sustituirse por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado); finalmente, deberá explicarse que el sistema de arancel propuesto no resulta discriminatorio por razón de la nacionalidad (o, en el caso de las personas jurídicas, por razón del Estado miembro en que estén establecidas).”*

Y, además, recomendaba también *“razonar más detalladamente en qué medida la sustitución del vigente arancel de carácter mínimo por otro de carácter máximo garantiza la adecuación de este sistema al Derecho de la Unión Europea, que actualmente se cuestiona.”*



4. No se trata de una demanda aislada. También la autoridad estatal de competencia, **la CNMC**, al informar en su momento el Anteproyecto de Ley (IPN/04/18, de 22 de marzo de 2018, IV.2.3, pp. 16-17) había recomendado expresamente “*máxima cautela a la hora de sopesar un sistema de aranceles máximos en lugar del de precios libres*”, “*El análisis de necesidad y proporcionalidad debe ser especialmente riguroso y exhaustivo*” (documento anexo a la demanda nº 3).

5. La **versión definitiva de la MAIN** (documento nº 21 del expediente, pp. 17093-4) -la primera no contenía ninguna indicación- al analizar la congruencia con el Derecho de la Unión Europea, y confrontar el proyecto con el art. 15.2.g) de la Directiva de Servicios se limita a afirmar que:

“... en el presente caso se cumplen las tres condiciones:

- La regulación proyectada no es discriminatoria en razón de la nacionalidad de las personas a las que va dirigida la norma.

- La reforma es *necesaria* estando justificada por una *razón imperiosa de interés general*. Esta regulación es necesaria ya que no es posible, ni la supresión de las funciones que los procuradores desarrollan ante la Administración de Justicia, ni la eliminación de los aranceles teniendo en cuenta tanto razones de seguridad como atendiendo al interés general de la reforma. Por estos motivos, al atender la reforma a las anteriores *razones de orden público y seguridad*, la reforma se encuentra amparada por una “razón imperiosa de interés general” que habilita la aplicación de la excepción contemplada en la Directiva de Servicios.

- Así mismo, la reforma es proporcional, estableciendo una regulación que no incorpora impactos relevantes negativos para los destinatarios de la norma.”

6. Esta justificación no resiste la crítica. La objeción estriba en la **inadecuada e incorrecta justificación bajo los principios de necesidad y proporcionalidad de la implantación del arancel de máximos**, por las razones siguientes.

**En primer lugar, las razones imperiosas de interés general invocadas, esto es, la “seguridad” y “orden público”, son, en el primero de los supuestos incorrectas e**

**inexactas** interesadamente en términos jurídicos -porque se apela genéricamente a razones de “seguridad” cuando la Directiva se refiere a la “seguridad pública”-, y en los dos casos, **no guardan ninguna relación con la regulación de una materia consistente en implantar un régimen de tarifas máximas** en el arancel derechos de los procuradores.

**En segundo lugar, el intento de justificación de la “necesidad”** de una regulación que implanta un arancel de máximos, porque no es posible la supresión de las funciones que los Procuradores desarrollan ante la Administración de Justicia, ni la eliminación de los aranceles teniendo en cuenta tanto razones de seguridad como atendiendo al interés general de la reforma, **ni es coherente con la propuesta normativa** -¿ qué tiene que ver la implantación de un arancel de máximos con la supresión de las funciones de los procuradores ?- **ni aporta base de razonamiento alguno para su justificación.**

Exactamente **lo mismo que sucede en relación con la justificación del principio de “proporcionalidad”**, que se liga exclusivamente a la no incorporación de impactos relevantes negativos para los destinatarios de las normas, que además de ser desmentido por las manifestaciones masivas expresivas de un rechazo a este extremo de la regulación según obra en el expediente (documento nº 6 del expediente, pp. 117.16.952), no realiza test alguno que verifique la concurrencia de sus tres subprincipios o contenidos, esto es, necesidad (si la decisión es adecuada para alcanzar el fin que se propone), idoneidad (si existen alternativas menos gravosas) y proporcionalidad en sentido estricto (que la decisión no va a producir desventajas que no sean compensables con los beneficios que esperan obtenerse con la consecución de los fines que se pretenden).

**SÉPTIMO. INSUFICIENCIAS DE LA MAIN (5) INEXISTENCIA DE UN ANÁLISIS DE “IMPACTO ECONÓMICO”. EN ESPECIAL, AUSENCIA DE: EVALUACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DE SU APLICACIÓN SOBRE LOS SECTORES, COLECTIVOS O AGENTES AFECTADOS POR LA PROPUESTA - V.G., LOS PROCURADORES-; ESTUDIO DE EFECTO SOBRE LA COMPETENCIA; Y PRÁCTICA DEL TEST PYME.**

1. Como adelantamos en el FJ 2º.4, el análisis de impactos de la propuesta normativa es un elemento crucial del procedimiento de elaboración de la disposición que debe formar

parte del contenido de la MAIN con el alcance y extensión determinado en el art. 26.3 LG, desarrollado por el art. 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre y que, como la Guía Metodológica prescribe (IV.1), debería hacerse con una valoración global que interrelacione todos los impactos entre sí, concentrando los esfuerzos en aquellos efectos que previsiblemente pueden tener una incidencia más relevante, centrándose de igual modo en los beneficios de la propuesta como en sus costes, debiéndose reflejar la metodología y técnicas empleadas a estos efectos. **El estudio de impactos acometido por la MAIN del proyecto de real decreto, en cualquiera de sus dos versiones, la primera y la definitiva, no cumple estos estándares procedimentales:** no existe una valoración global interrelacionada, ni se han concentrado los esfuerzos en aquellos efectos de incidencia más relevante, y brilla por su ausencia cualquier análisis de costes-beneficios. Lo cual es **especialmente evidente en el preceptivo estudio de impacto económico, que debiera haber sido objeto central en atención a la materia y contenido de la norma que erige un nuevo modelo de retribución de los servicios profesionales de un sector, el de la Procura, que ha transformado radicalmente.**

**2. La jurisprudencia de este Tribunal ha destacado la importancia crucial que el análisis de impacto económico de la memoria juega en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales.** Por todas, la decisión de referencia, la STS de 12 de diciembre de 2016 (rec. nº 903/2014), FJ 7, que enfatiza especialmente este impacto ponderando las consecuencias que su insuficiencia o su inexistencia tienen:

*“Ya dijimos en el segundo fundamento jurídico de esta sentencia que la finalidad de la Memoria del análisis de impacto normativo es asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación. Se contiene, así, en dicho acto la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán de su aplicación, así como*

*su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias. (...)*

Según nuestra jurisprudencia, que también citamos más arriba, cabe efectuar un *control judicial sobre la suficiencia de la memoria económica* que debe acompañar a las disposiciones reglamentarias, sin que la existencia de ciertos márgenes discrecionales que acompañan al ejercicio de la potestad reglamentaria constituya un obstáculo insalvable para que los órganos judiciales puedan efectuar un efectivo e intenso control sobre los fundamentos (en este caso, de naturaleza económica o presupuestaria) en que se asienta la disposición reglamentaria correspondiente.

Cabe, pues, *que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad)."*

**3.** El *art. 26.3.d) LG* exige que la MAIN incorpore un apartado sobre el impacto económico y presupuestario, que “evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea”. En relación a este último, el *art. 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre*, que desarrolla la anterior previsión, precisa que “Se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea en la Guía Metodológica”.

**4. El estudio de impacto económico de la MAIN del proyecto del Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, es de una insuficiencia palmaria y está huérfano de los componentes mínimos y preceptivos legalmente exigidos. Lo que se predica tanto de su versión inicial como de la versión definitiva. La versión definitiva de la MAIN, de 29 de marzo de 2022 (documento nº 21 del expediente, pp. 17115-6), limita todo su contenido a esta indicación:**

*“4.1 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.”*

Análisis de impacto que no difiere sensiblemente de la **1ª versión**, de 22 de febrero de 2022, (documento nº 4 del expediente, p. 110), que en este particular tenía un contenido sustancialmente idéntico –únicamente se ha expurgado una de las ventaja de interés particular que allí constaban, “Erigirse en un sistema objetivo para determinación del cálculo o tasación de costas” que no consta ahora en el texto definitivo-.

**Estas sumarias referencias no son sino una descripción reiterativa del contenido de la propuesta normativa y no puede hacerse pasar por un análisis de impacto económico** de acuerdo con los estándares procedimentales reglados que deben ser objeto de

aplicación según las previsiones señaladas. **El pretendido análisis económico se reduce a la sucinta descripción de un variopinto conjunto de ventajas de interés general que, ni definen, ni se corresponden con el nuevo modelo de arancel de derechos implantado -sistema de máximos, prohibición de mínimos, obligación de presupuesto- en sustitución del anterior vigente -modelo de precios cuasi-fijos con banda de fluctuación porcentualmente limitada-.**

Ello es así toda vez que buena parte, sino todas, de esas ventajas se podían atribuir al modelo sustituido -como de hecho se hizo en la justificación de su defensa por el Reino de España al contestar el Dictamen motivado de la Comisión-, pues: informaba igualmente a los clientes, siendo un criterio determinante para conocer el coste del inicio o el mantenimiento de un proceso jurisdiccional; servía también para calcular los honorarios de estos profesionales como parte de las costas del proceso que debía soportar el condenado a su pago; evitaba igualmente los abusos al estar topados los costes; y permitía, aunque limitadamente dentro de la banda de fluctuación de los doce puntos porcentuales, una incipiente competencia entre profesionales.

**5. La MAIN no contiene ningún estudio de impacto económico que satisfaga las exigencias de contenido y alcance prescritos por el art. 26.3.d) LG y el art. 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. En particular, se aprecia la carencia absoluta en el preceptivo análisis de los tres elementos siguientes del impacto que debían haber formado parte de la misma.**

**(1) En primer lugar, no existe ninguna evaluación de las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma (v.g. los Procuradores).** Según la Guía Metodológica (IV.3.a), el análisis de impacto económico general, que es el primer componente del impacto económico y presupuestario, tiene como objeto estudiar las repercusiones en los aspectos económicos, desde una interpretación amplia del término, y “Junto a las repercusiones de carácter general deberá tenerse especialmente en cuenta los efectos sobre los agentes o colectivos directamente afectados por la propuesta”. Pautando, entre otros extremos, que para la identificación de los efectos en el ámbito económico pueden considerarse cuestiones como las siguientes: *“Efectos en los*

*precios de los productos y servicios. Pueden identificarse efectos económicos de este tipo formulando preguntas tales como ¿se establecen tarifas o precios?, ¿se prevé la actualización de los importes mediante la referencia a un índice de precios?”. O los “Efectos en el empleo. Además de las repercusiones directas que puede tener la normativa en el ámbito laboral, en el resto de los casos, para identificar posibles efectos indirectos pueden plantearse preguntas como: o ¿Se facilita o promueve la creación de empleo? o ¿Se induce directa o indirectamente la destrucción de empleo, mediante nuevos costes o restricciones?” Nada de esto dice la MAIN.*

**(2) En segundo término, tampoco existe una evaluación del efecto sobre la competencia.** La Guía Metodológica prescribe en relación con los “Efectos en la competencia en el mercado” (IV.3.b) que en el análisis económico debe prestarse especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia en el mercado, pues de lo que se trata es de analizar si el proyecto es susceptible de introducir elementos que distorsionen la competencia en el mercado. En particular, se deben analizar: posibles restricciones al acceso de nuevos operadores; restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o limiten sus incentivos a hacerlo.

Para facilitar la identificación de las restricciones de la competencia que el proyecto pudiera contener, en el anexo IV se plantea un breve listado en forma de cuestionario, con ejemplos a título ilustrativo, que permite identificar de forma rápida y sencilla la existencia de tales restricciones; advirtiéndole que “En todo caso, en el análisis del impacto sobre la competencia resulta especialmente relevante analizar la proporcionalidad de las medidas propuestas. En este sentido, en caso de identificarse en el proyecto restricciones a la competencia, éstas deberán justificarse a través del análisis de su necesidad y proporcionalidad.”

En particular, el Anexo IV de la Guía (*“Identificación de efectos sobre la competencia”*), requiere, para contrastar si el proyecto limita la capacidad de los operadores para competir, verificar si controla o influye de manera sustancial sobre los precios de los productos (2.1): *“El control de precios se suele manifestar en la fijación por parte de las autoridades de unos precios mínimos o máximos para determinados productos, lo cual impide de*

forma grave o total que los operadores puedan seguir estrategias de rebajas o diferenciación de precios para competir en el mercado”. En el caso de los precios máximos, la Guía prescribe que *“su establecimiento puede reducir la intensidad de la competencia entre operadores, de tal forma que todos ellos acaben aplicando dicho precio como fijo, sin descuentos para las unidades consumidoras o usuarias. Asimismo, suponen también un desincentivo para aquellos operadores que no pretenden competir en precios pero sí en innovación o en calidad”*. En fin, la Guía cita expresamente entre los ejemplos que pone para esta identificación y consiguiente estudio, nada menos que justamente el “Arancel de los Procuradores” (p. 58).

**Este análisis brilla por su ausencia en la MAIN. No obstante introducir expresamente un sistema de precios máximos, no se ha efectuado ninguna evaluación de su impacto sobre la competencia, en particular, en la medida en que, como señala la Guía, son un desincentivo para la competencia en innovación o en calidad. Y ello, a pesar de que la Administración más autorizada por razón de la materia, la CNMC (IPN/04/18, de 22 de marzo de 2018, IV.2.3, pp. 16-17) (documento anexo a la demanda nº 3) **había requerido expresamente “máxima cautela a la hora de sopesar un sistema de aranceles máximos en lugar del de precios libres”, “El análisis de necesidad y proporcionalidad debe ser especialmente riguroso y exhaustivo”**.**

**(3) Por último, tampoco consta la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.** Según el art. 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, *“Se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea en la Guía Metodológica”*. Guía (IV, 3, a, p. 23) que al precisar los *“Efectos sobre las PYMEs”*, explica que *“Se trata de identificar, en particular, la incidencia diferencial en las empresas en función de su tamaño. Deben tenerse en cuenta las peculiaridades de estas empresas. Las PYMEs constituyen aproximadamente el 90% del tejido empresarial español, y se caracterizan por la elevada incidencia que tienen los costes fijos, en los que repercuten de manera especial los costes del cumplimiento reglamentario”*.



La definición de PYME está recogida en el Anexo I del *Reglamento (UE) n° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado*. Este texto define los tipos de empresa y fija un método transparente para calcular los límites financieros y el número de empleados. Para pertenecer a una categoría se debe cumplir el límite de número de empleados y no superar la cifra de volumen de negocio o la de balance general. Así: la categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) está constituida por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones EUR o cuyo balance general anual no excede de 43 millones EUR; en la categoría de las PYME, se define pequeña empresa como una empresa que ocupa a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 10 millones EUR. 3; y microempresa como una empresa que ocupa a menos de 10 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 2 millones EUR. Este análisis en absoluto era baladí en un sector profesional y económico atomizado que por sus características entra de lleno en esta categoría. **El test tampoco se ha realizado ni incorporado.**

#### **OCTAVO. CONSTATACIÓN Y ADVERTENCIAS EXPRESAS DEL DÉFICIT DEL ANÁLISIS DE IMPACTO ECONÓMICO EN PARTICULAR, POR CUALIFICADOS ÓRGANOS INFORMANTES DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA DISPOSICIÓN GENERAL.**

1. La jurisprudencia del TS (por ej. la ya citada y muy relevante S<sup>a</sup> de 12 de diciembre de 2016, rec. n° 903/2014, FJ 7), confiere especial fuerza argumentativa para demostrar la insuficiencia de los análisis de impacto y de la misma MAIN, a las advertencias previas que en ese sentido expresaron los órganos informantes que participaron en el procedimiento de elaboración. En la medida en que son señales o avisos que el centro competente impulsor de la iniciativa normativa no debería haber pasado por alto, sino atender para reparar o subsanar el defecto.

2. Este caso no es una excepción. Se han hecho anteriormente referencias saltuarias y aisladas, que ahora se presentan conjunta y sistemáticamente para demostrar este

extremo. Buena parte, en efecto, de las irregularidades procedimentales denunciadas, y sobre todo las de mayor gravedad y entidad como la falta de análisis de impacto económico, han sido puestas de manifiesto expresamente durante el procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria por los órganos informantes más cualificados, a pesar de lo cual, el departamento impulsor de la iniciativa reglamentaria, el Ministerio de Justicia, no ha corregido o subsanado aquellos déficits e insuficiencias detectadas, frustrando definitivamente la finalidad o función del trámite. Véanse en este sentido y a continuación las que expresamente profirieron la **Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática**, el **Consejo General del Poder Judicial**, la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** y el **Consejo de Estado**.

3. Destaca, en primer lugar, el **Informe del Director de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática** (documento nº 15 del expediente, p. 17044), precisamente porque sus recomendaciones han guiado la reconstrucción que ha hecho el Ministerio de Justicia de la versión definitiva de la MAIN corrigiendo algunos de los defectos y omisiones de la versión inicial, y que por ello cobra relieve en nuestra denuncia. Dicho Informe había hecho una explícita admonición sobre la especial importancia que revestía el estudio del impacto económico, máxime en atención al “contenido del proyecto” -que es una premisa que compartimos-. A pesar de lo cual se han desatendida las recomendaciones que en este explícito sentido se hacían:

*“Dado el contenido del proyecto, sería deseable ampliar la valoración de su impacto económico. Así, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1.d).1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, debe tenerse en cuenta que “El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. En el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y*

*proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea, en la Guía Metodológica.” Se entiende que el análisis que se ofrece pudiera completarse aludiendo, por una parte, a la incidencia de la propuesta sobre el sector al que afecta (si se prevé que tenga algún efecto sobre la oferta -esto es, los procuradores- y el nivel de precios). Por otra, convendría explicar las implicaciones que tiene la propuesta desde la perspectiva de la competencia efectiva.”*

**4. La ausencia de un estudio de impacto económico real es una carencia que denunció también el Consejo General del Poder Judicial**, en su Informe de 20 de abril de 2022, núms. 49 a 51 (documento nº 12 del expediente, pp. 17008-9), adoptando además un enfoque que compartimos plenamente. En efecto, el CGPJ al denunciar las carencias del procedimiento de elaboración **reclamó, especialmente, la necesaria realización de un análisis del impacto económico real, incluido el impacto en la competencia, que suponía la transformación del régimen arancelario de mínimos en un régimen de máximos atendida la incidencia o posible afectación en el buen funcionamiento de la Administración de Justicia**, dado que el sistema no había sido objeto de actualización desde el año 2003 (núms. 49 a 51):

*“49.- Analizado el contenido del Proyecto, y para concluir estas consideraciones particulares, corresponde poner de manifiesto una cuestión no abordada en el texto objeto de informe ni en la MAIN que lo acompaña, al observarse la inexistencia de la realización de un análisis del impacto económico real que puede suponer la transformación del régimen arancelario de mínimos en un régimen arancelario de máximos, y ello, partiendo de que nos encontramos ante una transformación debida por así haberse previsto en la Ley 15/2021, de 23 de octubre que, como ya se ha dicho, ni tan siquiera se cita en el proyecto remitido.*

*50.- Este órgano constitucional, de acuerdo con sus competencias, y atendida la incidencia o posible afectación de la buena Administración de Justicia, entiende que, por más que la reforma*

*proyectada venga impuesta por los requerimientos de la Comisión y por la Ley 15/2021 como norma legal habilitante -sobre la que, insistimos, el proyecto guarda silencio-, resulta necesario el estudio del referido impacto económico de la modificación arancelaria proyectada, incluido el impacto en la competencia de este nuevo régimen, dado que el sistema arancelario de la procura no ha sido objeto de reforma o actualización alguna desde el año 2003 (Real Decreto 1373/2003).*

*51.- En esta línea, como anteriormente se ha indicado, el preámbulo del proyecto no menciona ni cita 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, relativa al test de proporcionalidad, y ello a pesar de que su artículo 7.4.k) establece como uno de los elementos a considerar para evaluar si un cambio de régimen jurídico de una profesión puede implicar una restricción de acceso (en lugar de una pretendida ampliación) aquellos cambios que se refieran a “[r]equisitos en cuanto a tarifas fijas mínimas o máximas”. Puede concluirse, por tanto, que más allá de que el referido Real Decreto 472/2021 resulte aplicable -y que, por tanto, las modificaciones del régimen retributivo de la profesión deban llevarse a cabo conforme al criterio de proporcionalidad-, lo cierto es que ha de apreciarse la necesidad de la evaluación del impacto económico real del régimen proyectado en tanto que puede incidir en el buen funcionamiento de la Administración de Justicia, y en la medida en que, como se ha expuesto, el real decreto proyectado, llamado a desarrollar la Ley 15/2021, de continua referencia, en lo que al sistema arancelario de la Procura se refiere, no contempla su actualización, manteniendo los mismos valores desde el año 2003, lo que 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; la supresión de los aranceles mínimos y el establecimiento de aranceles máximos convierte su pendiente*

*actualización en un elemento necesario del estudio de impacto económico que no se ha realizado.”*

Denuncia que elevó a la categoría de conclusión en su Informe, figurando como décima, en estos términos (pp. 17012-3 del expediente):

**“DÉCIMA.-** *Finalmente corresponde poner de manifiesto, como cuestión no abordada en el texto objeto de informe ni en la MAIN que lo acompaña, pero vinculada a las competencias de este órgano constitucional atendida la incidencia o posible afectación del buen funcionamiento de la Administración de Justicia, la inexistencia del análisis del impacto económico real de la transformación del régimen arancelario de mínimos en un régimen arancelario de máximos, incluido el impacto en la competencia de este nuevo régimen, teniendo en cuenta que el sistema arancelario de la procura no ha sido objeto de reforma o actualización alguna desde el año 2003 y en la medida en que el Real Decreto proyectado, llamado a desarrollar la Ley 15/2021, de continua referencia, en lo que al sistema arancelario de la Procura se refiere, no contempla su actualización, por más que esta pudiera resultar 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; la supresión de los aranceles mínimos y el establecimiento de aranceles máximos convierte su pendiente actualización en un elemento necesario del estudio de impacto económico que no se ha realizado.”*

**5. Esta denuncia es la única**, de las que dejamos constancia en este fundamento, **que ha merecido algún tipo de observación o contestación en la versión definitiva de la MAIN**, que se ha referido solo al tenor de esta última conclusión, en estos términos (documento nº 21 del expediente, pp. 17111-2):

*“Y, por último, la conclusión décima, plantea una cuestión no abordada en el texto objeto de informe ni en la MAIN, pues no existe análisis de impacto económico. En relación a este análisis de impacto económico debe tenerse en cuenta las materias que se han*

*encomendado por el legislativo que sean desarrolladas y, de otra (sic), que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2022 establece la tramitación con el carácter de urgencia lo que aconseja limitar la reforma al estricto desarrollo de la Ley evitando otras reformas que pudieran dilatar la tramitación del proyecto. Por todo ello no puede acogerse esta observación”.*

**Esta respuesta no es de recibo. Ni la presumible o interesada interpretación que la MAIN hace de las materias cuyo desarrollo ha encomendado el legislativo -al intentar reducir a una sola y única las diferentes opciones regulatorias que el Gobierno tenía en ejercicio de su discrecionalidad, como se ha puesto de manifiesto en la exégesis de la disposición legislativa y en el análisis de alternativas- ni mucho menos aún la urgencia del procedimiento -como también justificaremos-, enervan la exigencia legalmente preceptiva del análisis de impacto económico de la concreta propuesta normativa que se ha impulsado.**

6. Desde la función y competencia que le es propia, **también la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia**, en el IPN/CNMC/010/2022, de 21 de abril de 2022 (documento nº 11 del expediente, p.16.989) reclamó una reevaluación de la reforma del arancel bajo la óptica de su adecuación a los principios de buena regulación y en especial a los de necesidad y proporcionalidad en los términos que se enuncian -tal y como antes lo había hecho en igual sentido al informar el Anteproyecto de Ley, en el IPN/CNMC/04/2018, de 22 de marzo de 2018, recomendando máxima cautela a la hora de sopesar un sistema de aranceles máximos en lugar del de precios libres (“El análisis de necesidad y proporcionalidad debe ser especialmente riguroso y exhaustivo”)- (documento anexo a la demanda nº 3, IV p. 17):

*“En primer lugar, la reforma mantiene el arancel vigente, al que reconvierte en un máximo. Ello puede favorecer que el arancel vigente se mantenga como punto focal, limitando la competencia en precios de los servicios prestados por los procuradores.*

*En línea con lo recogido en el artículo 130 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, la restricción consistente en la retribución del*

*servicio de procura a través de arancel debería ser objeto de reevaluación bajo la óptica de su adecuación a los principios de buena regulación, y en especial a los de necesidad y proporcionalidad, constatando si persisten las razones imperiosas de interés general que pudieran estar presentes en su momento para justificar la medida adoptada.*

*En este sentido, de constatarse la necesidad de protección de ciertas situaciones procesales o de ciertos consumidores vulnerables, la intervención regulatoria, del tipo que sea (regulatoria, fiscal, de ayudas públicas...) debería centrarse en solucionar dichos aspectos de modo quirúrgico, sin que necesariamente quedaran afectadas la totalidad de actuaciones procesales en las que intervienen los profesionales de la procura, como sucede en la actualidad.”*

Además de recomendar una reevaluación completa de los importes arancelarios aplicables:

*“En segundo lugar, se sugiere la reevaluación del conjunto heterogéneo de importes arancelarios aplicables en cada una de las actuaciones procesales contempladas en el RD 1373/2003. Se puede constatar que actuaciones aparentemente similares presentan una cuantificación diferente en cada uno de los órdenes procesales (civil, penal, contencioso-administrativo) a pesar de que la actividad a realizar por el profesional de la procura es razonablemente la misma en todos ellos (representación técnica de quienes sean parte en cualquier clase de procedimiento) –En nota: “Por ejemplo, en el orden civil, el procurador percibirá por la formulación y por la impugnación del recurso de reposición y por el de aclaración la cantidad de 22,29 euros; en los recursos de queja, el procurador percibirá 26 euros. Por otro lado, en cambio, en materia penal, por las apelaciones de los juicios de faltas devengará 29,72 euros; por los demás recursos ante órganos colegiados, devengará 33,44 euros y por los recursos de queja, reforma y aclaración contra autos o cualquier otra resolución, cualquiera que sea la representación que ostente, el procurador devengará 14,86 euros y por la interposición de los recursos de casación y de revisión en el orden penal, el procurador devengará*

148,62 euros. Si no fuera admitido a trámite, se devengarán 104,03 euros. -”

7. En fin, el último órgano que legalmente puede pronunciarse, el muy autorizado **Consejo de Estado**, en el **Dictamen de 28 de abril de 2022** (documento nº 20 del expediente, pp. 17062-3) se había manifestado en términos análogos. Al analizar la “Tramitación del expediente” en su consideración II, consignó expresamente que “*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 (sic). 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... que no constan) y un estudio riguroso de los impactos*”. **En especial, llamó la atención en relación con el análisis de impacto económico, tras constatar el limitado contenido de la MAIN** -ya transcrito-; que ligaba además a la actualización de los aranceles contemplada en la disposición adicional segunda del proyecto -finalmente retirada como consecuencia de una consideración esencial-:

“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.”*



## **NOVENO. NECESIDAD Y ESENCIALIDAD DE UN RIGUROSO Y COMPLETO ESTUDIO DE IMPACTO ECONÓMICO DESDE LA AFECCIÓN AL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.**

1. El art. 26.3.d) LG y el art. 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre completados por la Guía Metodológica (IV.3 y Anexo IV), exigen que el análisis de impacto económico de la MAIN del proyecto incorpore una evaluación de las consecuencias de su aplicación, incluido su efecto sobre la competencia, sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, i.e., sobre los Procuradores de los Tribunales, que no se ha verificado en el presente caso. **Aplicando, mutatis mutandi, los razonamientos vertidos por la STS de 12 de diciembre de 2016** (rec. nº 903/2014, FJ 7), **resulta, en primer lugar, cuando menos extraño** -por no decir que completamente anómalo- **que una reforma tan significativa** como la que implanta el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, que transforma profundamente el sistema de remuneración de los servicios que prestan los Procuradores, **carezca completamente del análisis de impacto económico en los profesionales que resultan afectados por el cambio del modelo, al alterarse radicalmente los presupuestos del sistema que regía para determinar la cuantía de los derechos percibidos**. Como apostillaba el Informe del Director de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria democrática (documento nº 15 del expediente, p. 17044), *“Dado el contenido del proyecto, sería deseable ampliar la valoración de su impacto económico.”*

2. La clave del estudio del impacto económico que no se ha verificado y debería haberse hecho se encuentra en **la dirección o el sesgo apuntado por el Consejo General del Poder Judicial**, en su Informe de 20 de abril de 2022, **esto es, en la afección al buen funcionamiento de la Administración de Justicia**, en la medida en que el proyecto no contempla la actualización de los derechos arancelarios, manteniendo los mismos valores del año 2003, no obstante la evolución de la economía y del mercado de los servicios profesionales que ha tenido lugar desde entonces; un análisis del impacto económico “real”, como apuntillaba el Consejo, que supone la transformación de un régimen arancelario de mínimos a otro de máximos (documento nº 12 del expediente, pp. 17008-9).

A estos efectos, téngase presente que a diferencia de los anteriores aranceles de derechos aprobados por el Real Decreto 1162/1991, de 22 de julio, cuya disposición adicional autorizaba expresamente al Ministerio de Justicia “a revisar por Orden, las cuantías fijas de derechos establecidos en el Arancel, previa audiencia del Consejo General de Colegios de Procuradores de los Tribunales, a fin de adaptarlos a las variaciones del índice de precios al consumo”, las cuantías de los aprobados por el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, ahora modificado, no han sido objeto de ninguna actualización o puesta al día durante los 19 años de vigencia, cuantías que en línea de principio se alineaban con los conceptos cuantificados en 1991, toda vez que el motivo principal de su sustitución fue, como expresó su exposición de motivos, reflejar las novedosas categorías procesales en función de las cuales perciben los procuradores sus honorarios (*“No sólo las nuevas funciones que les atribuye la legislación hacen necesaria una norma que regule los derechos arancelarios de estos profesionales, sino también las numerosas reformas procesales acaecidas desde 1991 inciden en la conveniencia de aprobar un nuevo real decreto regulador de los aranceles”*).

3. Como documento anexo nº 5 a la demanda acompañamos **Informe emitido por D. José Antonio Rodríguez Ondarza, Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal de la Universidad Complutense, sobre la incidencia de la ausencia del análisis de impacto económico en la implantación del 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.**

**En dicho Informe se ponen de relieve y manifiestan los principales extremos que debían haber formado parte del análisis de impacto económico de la propuesta normativa, que, sin embargo, no se han contemplado en absoluto.** Como se expone en el epígrafe 2 del Informe, el análisis de los elementos de carácter económico que no se ha tenido en cuenta en la reforma concretada en la implantación del Real Decreto 307/2022 se plantea en relación con dos grandes bloques de temas: el primero, la consideración del impacto de inflación sobre los precios de los aranceles y la incidencia de los mayores costes asociados al ejercicio de la actividad profesional sobre la capacidad retributiva de los profesionales de la procura; el segundo, relativo a algunos de los aspectos básicos que

delimitan el nuevo entorno de la actividad profesional de la procura, en concreto, las nuevas funciones y obligaciones vinculadas al desarrollo de su actividad y cuya problemática se origina por su falta de consideración en la nueva tabla de aranceles de 2022.

**4. El impacto de la inflación sobre los precios de los aranceles y la incidencia de los mayores costes asociados al ejercicio de la actividad profesional sobre la capacidad retributiva de los profesionales de la procura** constituye el objeto de análisis del epígrafe 2.1 del Informe, que nos limitamos a transcribir en su literalidad:

*“El actual arancel de derechos de los procuradores aprobado en 2003 (Real decreto 1373/2003), y mantenido en la reforma de 2022 (Real Decreto 307/2022), vino a sustituir a uno anterior del año 1991 (Real Decreto 1162/1991, de 22 de julio).*

*La tabla de aranceles de 2003 supondría una pequeña modificación respecto a la tabla implantada en 1991 en términos, de un lado, de las funciones de la procura contempladas y, de otro, de los precios aplicados a las distintas actividades.*

*En el **Documento anexo nº 1** se recoge una comparativa de la tabla de aranceles resultante de la reforma de 1991 con la establecida en la reforma de 2003. Dicha comparativa se establece en relación a los diferentes conceptos y valores de los aranceles recogidos en las tablas aprobadas a raíz de sendas reformas.*

*Como se pone de manifiesto en el citado Documento, en términos de actualización de los aranceles aplicados, la tabla de aranceles de 2003 supuso respecto a la implantada en 1991 un incremento nominal de los aranceles aplicados a la actividad de la procura situado en torno al 10%. Por su parte, según la información del Instituto Nacional de Estadística recogida en el **Documento anexo nº 2**, en el período que va desde Julio de 1991 hasta Noviembre de 2003 la variación del Índice General Nacional de precios al consumo (sistema IPC base 2021) experimentó un incremento del 53,3%. El resultado fue, por tanto, una variación real negativa situada en torno*

al 43% de los valores del arancel aprobado en 2003 respecto a los recogidos en la tabla de 1991.

*Es evidente que la falta de adecuación de los precios de los aranceles a la evolución de los precios registrada en el período objeto de consideración (1991-2003) daría como resultado una importante pérdida del valor real de los aranceles aplicados por la procura en relación con sus distintas actividades, con la consiguiente merma en los niveles retributivos de los profesionales de la procura y, por tanto, en su capacidad para el ejercicio de la actividad profesional.*

*No obstante, esta situación se ha visto fuertemente agravada a raíz de la reforma de 2022. En este punto conviene resaltar el hecho de que la tabla de aranceles recogida en el Real Decreto de 2022 sea la misma que la resultante de la reforma de 2003, sin que se haya acometido modificación alguna en cuanto a las actividades y funciones de la procura contempladas en la tabla de aranceles y en cuanto a los valores imputados a los mismos.*

*La ausencia de esa revisión, tanto cualitativa como cuantitativa, de los aranceles contrasta con la evolución registrada por los precios durante el período objeto de consideración. Recurriendo a la información del Instituto Nacional de Estadística, el **Documento anexo nº 3** muestra una variación del 48,7% del Índice de Precios al Consumo para el período que va desde Noviembre de 2003 a Junio de 2022. A su vez, el **Documento anexo nº 4** sitúa el dato de la variación del Índice de Precios al Consumo en el 128,6% cuando el período contemplado es el que va desde Julio de 1991 hasta Junio de 2022.*

*Es evidente, por tanto, que la pérdida del valor real de la tabla de aranceles resulta especialmente grave cuando el período de referencia objeto de consideración es el que va desde 1991 hasta 2022. Teniendo en cuenta que durante dicho período la reforma de 2022 ha mantenido la tabla de aranceles resultante de la reforma de 2003,*

*la variación nominal de la tabla de aranceles queda limitada a la variación del 10% que incorporó la tabla de 2003 respecto a la implantada en 1991. Por su parte, tal y como se puso de manifiesto anteriormente, durante el período que va desde julio de 1991 hasta junio de 2022 la variación del Índice General Nacional de precios al Consumo se situó en el 128,6%. Todo lo anterior permite concluir que, para este período amplio objeto de análisis, 1991 a 2022, la mencionada variación real negativa de los valores de la tabla de los valores del arancel aplicado se puede estimar en torno al 118%.*

*Es evidente, por tanto, que tomando como referencia el período comprendido entre 1991 y 2022, la escasa variación del valor nominal de los aranceles se ha visto plenamente superada y desbordada por la tasa de inflación registrada en ese período. Dada la evolución registrada por el índice de precios al consumo, el resultado de esa falta de actualización de los aranceles en consonancia con la evolución registrada por la tasa de inflación ha sido el intenso y creciente deterioro registrado por el valor real de los aranceles aplicados por los profesionales de la Procura.*

*El resultado ha sido la total falta de adaptación de la tabla de aranceles aplicada a raíz de la reforma de 2022 a la realidad vigente de la actividad profesional de la procura, planteándose como tarea inmediata la puesta en marcha de una reforma urgente complementaria de la actual cuya finalidad expresa sea la adaptación de la tabla aplicada por los procuradores en su actividad a las exigencias que demanda la realidad presente.*

*A tenor de todo lo anterior, es lógico concluir que la fijación de los aranceles acometida en el Real Decreto 307/2022 debería haberse realizado incorporando su revisión y actualización a la evolución del índice de precios al consumo registrada en el período comprendido entre las reformas de 1991 y 2022. De esta forma, al menos se habría conseguido mantener el valor real de los aranceles*

*incorporados inicialmente en 1991 y mantenidos en las sucesivas reformas de 2003 y 2022.*

*En cambio, los costes para el desarrollo del ejercicio profesional se han incrementado notablemente, no solo porque aquellos sí incorporan la inflación, sino también porque se ha transformado también el modo de prestación de servicios, en particular por la implementación de sistemas de comunicaciones electrónicas con la Administración de Justicia (LexNet) que ha supuesto una importante inversión de formación de personal, actualización de equipos, digitalización de archivos, sin olvidar los correspondientes mantenimientos, actualizaciones, licencias y protocolos de seguridad que han ido cambiando la profesión para ofrecer el mejor de los servicios como colaboradores de la administración de justicia. Costes que no estaban previstos ni contemplados en la base del arancel aprobado en el año 2003. De ahí que sobre no mediar una actualización, y presuponiendo los descuentos que en diferente grado resulten de aplicación a los distintos clientes, pueden comprometer el ejercicio profesional hasta el punto de hacerlo insostenible.”*

5. En segundo término, debían haberse tomado en consideración **aspectos básicos que delimitan el nuevo entorno de la actividad profesional de la procura, en concreto, las nuevas funciones y obligaciones vinculadas al desarrollo de su actividad y cuya problemática se origina por su falta de consideración en la nueva tabla de aranceles de 2022.** Cuestión que es objeto de tratamiento en el **epígrafe 2.2, sub-epígrafes 2.1 a 2.4,** respectivamente:

#### **“2.2. AMPLIACIÓN DE FUNCIONES Y OBLIGACIONES.**

*Un factor adicional que ha venido a condicionar, de forma determinante, los costes derivados de la actividad profesional de los procuradores, e incluso su propio modelo de trabajo, ha sido la expansión de las nuevas funciones y obligaciones que éstos han venido asumiendo durante los últimos tiempos.*

*Sin duda, en los últimos años se ha asistido a una importante expansión de las funciones y obligaciones atribuidas a los procuradores respecto a las imputadas en el ámbito del marco normativo básico del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España.*

*Así, además de las nuevas funciones atribuidas a los procuradores por la reciente normativa aplicable a los mismos, están las novedosas categorías procesales, con repercusión en los honorarios de los procuradores, que se han originado a raíz de las numerosas reformas procesales registradas desde 1991.*

*El papel asumido en nuevos trabajos como la mediación, el arbitraje y los actos de comunicación, entre otros, han determinado una fuerte ampliación de sus áreas de trabajo, con la consiguiente repercusión en sus costes de trabajo. Se trata de nuevas funciones que de forma gradual se han ido incluyendo en la actividad regular de los profesionales de la procura.*

*Estas nuevas funciones, a su vez, han ido acompañadas de mayores exigencias, en particular en relación con la cualificación profesional de los procuradores. En este sentido, cabe destacar, entre otras, la importancia alcanzada por la partida relativa a los gastos en formación. Por ejemplo, en el caso de la mediación resulta obligatorio realizar unos cursos anuales y como resultado de las múltiples reformas legislativas también es necesario recibir cursos de formación.*

*A continuación, se examinan algunos de los elementos que han contribuido de forma decisiva a la ampliación experimentada en los últimos tiempos por las actividades y funciones desarrolladas y las cargas y obligaciones asumidas por los profesionales de la procura.*

### **2.2.1. TERRITORILIDAD.**

*Un factor que no ha sido tenido en cuenta en la reforma del arancel de 2022 es lo que podría denominarse el fenómeno de la desaparición de la territorialidad tras la aprobación en 2010 de la Ley ómnibus en el marco de la trasposición al ordenamiento interno de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios*

*del mercado interior), con posterioridad, por tanto, a la reforma del arancel acometida en 2003.*

*El resultado perseguido era eliminar la limitación geográfica existente al campo de la actividad de los profesionales de la procura y establecer su extensión generalizada a la totalidad del territorio nacional.*

*Una de las consecuencias de dicha decisión ha sido el importante encarecimiento de los costes vinculados a la actividad profesional de los procuradores debido, en el ámbito de los motivos específicos, a la generación de mayores gastos por desplazamientos, en concreto, de productos como el carburante (agravados por sus desorbitados valores actuales), los relativos al mantenimiento y reparación de los vehículos propios, los inherentes a la creciente utilización de los denominados vehículos mensajeros, así como los relativos a la ampliación del auxilio por parte de otros procuradores y a la imperiosa necesidad de contar con los servicios profesionales de un personal más formado y especializado.*

### **2.2.2. GESTION DE LAS NOTIFICACIONES DE LOS JUZGADOS A TRAVES DE LOS COLEGIOS DE PROCURADORES Y TRASLADO DE ESCRITOS ENTRE PROCURADORES.**

*Un elemento de especial relevancia para el desarrollo del trabajo del profesional de la procura que, por su enorme transcendencia económica, también debería haberse tenido en cuenta en la reforma del Arancel de 2022 es el relativo a las nuevas competencias de estos profesionales que, en particular, han sido recogidas y contempladas en normas recientes como, en particular, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.*

*Por tanto, y como principio general, entre sus funciones se encuentra la realización de todas las gestiones necesarias para el buen desarrollo del proceso judicial (p.e.; recepción y remisión de notificaciones, presentación y elaboración de escritos, tramitación de oficios, mandamientos y exhortos por delegación del órgano judicial, publicación de edictos y anuncios oficiales en los Boletines Oficiales, periódicos, etc., y diligencias de notificación, emplazamiento y citación a la parte contraria por encargo de nuestro cliente y delegación del Juzgado).*



*En el capítulo de sus funciones, los procuradores son, asimismo, los encargados de recepcionar las notificaciones, resoluciones, emplazamientos y requerimientos que dicten los Tribunales. En este sentido, cabe destacar, en particular, la relevancia de dos líneas específicas del trabajo profesional de los procuradores como son las notificaciones por vía telemática y las notificaciones en papel.*

*En cuanto a las notificaciones por vía telemática, cabe indicar que, según informe del Consejo General del Poder Judicial, en el año 2021 se practicaron por esta vía 94 millones de notificaciones, de las cuales el 90% se llevaron a cabo a través de los Colegios de Procuradores. Esto supone una gran inversión para los Colegios y para los profesionales de la procura, y un ahorro inmenso de dinero público ya que están sufragadas por las cuotas que se abonan a los Colegios que son de carácter obligatorio.*

*Por lo que se refiere a las notificaciones en papel, en la actualidad se siguen produciendo miles de notificaciones en papel, lo cual obliga al profesional de la procura a desplazarse físicamente a los correspondientes Salones (y al poder ejercer en todo el territorio en teoría a los 431 salones existentes en todo el territorio nacional), así como a los Colegios a su mantenimiento, con la consiguiente proliferación de costes de naturaleza diversa (personal, electricidad, fotocopiadoras, teléfonos, ordenadores, etc.), gastos que sufraga también el profesional de la procura a través de sus cuotas.*

### **2.2.3. PRESENTACION DE DEMANDAS Y ESCRITOS VÍA TELEMÁTICA.**

*El desarrollo de la informática ha condicionado también de forma decisiva el modo de trabajo y de la actividad de los profesionales de la procura, afectando a los costes derivados del ejercicio de su actividad profesional.*

*En los últimos tiempos, las relaciones de colaboración de los profesionales de la procura con la Administración de Justicia han pasado a fundamentarse, cada vez con mayor intensidad, en la implementación y utilización de sistemas de comunicaciones electrónicas (LexNet) que les han exigido fuertes inversiones iniciales en medios materiales y humanos, con los consiguientes costes adicionales vinculados a su utilización y mantenimiento.*

*Por obligación legal, el profesional de la procura está obligado a presentar las demandas por vía telemática, lo que le obliga a completar múltiples campos y listados y relación de documentos aportados, lo que lejos de ser más ágil y rápido es más lento y costoso en tiempo y, además, le obliga a disponer de todos los medios informáticos necesarios, más la disponibilidad de un personal contratado debidamente formado y especializado, cuyos costes se adaptan de forma regular a la evolución de los indicadores de inflación.*

*Además, es necesario aportar copias en papel para el Juzgado y para cada una de las partes, duplicándose el trabajo y los costes del profesional de la procura, y trasladar los documentos señalados al Juzgado en el plazo de tres días (incrementándose los gastos de desplazamiento y de tiempo empleados). En numerosas ocasiones el Tribunal requiere además al profesional de la procura para aportar copias en formato digital.*

*Todo esto supone para el profesional de la procura un enorme volumen de gasto en partidas diversas tales como informática, mantenimiento y actualización de equipos, digitalización de archivos, licencias, permisos, escáneres, ciberseguridad, protocolos de seguridad, etc., todo ello con un incremento muy elevado de los gastos de los despachos y, por supuesto, de un personal altamente especializado y costoso.*

#### **2.2.4. NUEVAS OBLIGACIONES.**

*Por otra parte, además de los elementos que se han ido poniendo de manifiesto en los apartados anteriores, desde 2003 hasta la actualidad se ha producido un fuerte aumento de las obligaciones vinculadas al desarrollo de la actividad profesional de los procuradores. Se trata de nuevas obligaciones que van surgiendo en repuesta al desarrollo y los cambios registrados en el marco jurídico. Social y tecnológico del actual mundo profesional.*

*Entre estas nuevas obligaciones, en los últimos tiempos han venido adquiriendo una especial relevancia las relativas a parcelas específicas como, por ejemplo:*

- *La obligación de seguro de responsabilidad civil.*

*En este sentido simplemente aportar el dato de que en los últimos años las cuotas correspondientes a este tipo de seguro han sufrido incrementos de más del 500 %*

*por los múltiples siniestros registrados. A ello debe añadirse la necesidad de mantener otro tipo de seguros como, por ejemplo, el del propio despacho.*

- *Las obligaciones derivadas de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.*

*A tenor de esta Ley, los profesionales de la procura y sus despachos deben tener al día todo lo referente a protección de datos (ficheros, registros, etc.) por lo que la práctica habitual es contratar un despacho de profesionales especializado en los temas de Protección de Datos con pagos anuales, incrementándose de nuevo los gastos y costes del profesional de la procura.*

- *Las obligaciones derivadas de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales.*

*Igual que el caso anterior, el profesional de la procura o su despacho deberán proceder a la contratación de una empresa o despacho de profesionales especializado en esta área específica de trabajo y sufragar los correspondientes gastos. En la mayoría de las ocasiones los empleados tienen derecho a revisiones médicas, o a pedir accesorios para su trabajo, además de los costes de instalación y mantenimiento de las obligaciones establecidas por la ley (condiciones de trabajo, adecuación de los medios de trabajo utilizados, salidas y luces de emergencia, extintores, etc.).*

- *Las obligaciones vinculadas a la utilización de Sociedades Profesionales.*

*Un elemento de especial relevancia y gran proliferación con posterioridad a la reforma del arancel de 2003 es el relativo al desarrollo de las Sociedades Profesionales en el ámbito profesional de la procura a raíz de la aprobación en el año 2007 de la Ley de Sociedades Profesionales.*

*En concreto, el estudio de la información disponible permite constatar que existen de todo tipo, incluso con implantación en todo el territorio nacional. Su utilización supone, para los profesionales de la procura, la generación de nuevos y mayores gastos concretados en aspectos tales como los inherentes a la propia gestión de la sociedad, el cumplimiento de las obligaciones mercantiles (constitución y modificación de las sociedades, presentación de libros y cuentas anuales, etc.), la contratación de profesionales vinculados al cumplimiento de las obligaciones fiscales*

*(incluidas tareas de gestión, comprobación, inspección, etc.), existencia de elevados costes laborales, la obligación legal de aseguramiento de responsabilidad civil de la sociedad profesional, etc.*

*Pues bien, la ausencia de estudio del impacto económico de este tipo de variables en la reforma del arancel de 2022 determina, sin duda, una falta de adecuación de los valores de los precios aplicados a los servicios prestados por los profesionales de la procura a la nueva realidad económica en la que se desarrolla su profesión. El resultado es la ausencia de unos aranceles o precios para el desarrollo de esas nuevas funciones que delimitan la actividad regular de los procuradores que cubran los costes vinculados al desarrollo de esas nuevas actividades.”*

#### **6. Análisis que finalizó con las siguientes conclusiones:**

*“**PRIMERA.** La cuestión básica que se plantea en el presente informe es el hecho de que la reforma del arancel acometida en el Real Decreto 307/2022 no haya ido debidamente acompañada del necesario e imprescindible análisis del impacto económico de su implantación, con la repercusión que la misma tiene sobre la actividad profesional de la procura.*

*La reforma incorporada al Real Decreto 307/2022 ha supuesto un evidente cambio de filosofía en el ámbito de la retribución de los procuradores basado en la modificación de su modelo retributivo, en concreto, la sustitución de un sistema de aranceles mínimos, revisables al alza o a la baja en 12 puntos porcentuales, por un sistema de aranceles máximos, susceptibles de negociación a la baja entre el procurador y su cliente, estableciendo un límite de 75.000,00€ a la cuantía global máxima que el profesional de la procura puede percibir por asunto. La reforma de 2022 ha mantenido la misma tabla de aranceles que la establecida en la reforma de 2003, obviando cualquier adaptación a la evolución experimentada por la realidad profesional de la procura a lo largo del período comprendido entre ambos años de reforma.*

**SEGUNDA.** Tomando como punto de referencia el hecho anterior, la conclusión inmediata es que la reforma del arancel concretada en el Real Decreto 307/2022 se ha llevado a cabo sin considerar el impacto de la inflación sobre la retribución de los procuradores, y ello en un doble sentido, de un lado, por no asumir la nueva tabla de aranceles su actualización en consonancia con la evolución de los precios, y, de otra, por el hecho de que los gastos y costes vinculados al ejercicio de la actividad de los profesionales de la procura si se hayan sometido a ese proceso de revalorización acorde con la inflación registrada.

El resultado inevitable de tal desajuste entre los valores del arancel y la evolución del índice de precios es una pérdida del valor real de la capacidad retributiva de los procuradores que, sin duda, se verá fuertemente agravada por la tendencia actual de la tasa de inflación.

**TERCERA.** Adicionalmente, la creciente proliferación de los gastos y costes vinculados al ejercicio de la actividad de los profesionales de la procura impacta negativamente sobre las posibilidades de un desarrollo adecuado de su actividad profesional en la medida en que no ha tomado en consideración el fuerte desarrollo de las nuevas funciones asumidas e imputadas a los profesionales de la procura por las sucesivas reformas normativas acaecidas en el tiempo que ha mediado entre su aprobación y su modificación.

Ello se ha traducido en una situación de manifiesta merma de sus niveles retributivos originando, como inevitable consecuencia, una creciente dificultad para el ejercicio y la sostenibilidad económica de la actividad profesional del procurador.

**CUARTA.** A tenor de lo expuesto hasta aquí, no cabe entender la práctica de una reforma normativa tan significativa y de tan intensa repercusión económica sin haberse planteado un estudio riguroso de sus importantes repercusiones económicas, cuantitativas y

*cualitativas, sobre el principal sector y colectivo de agentes afectados por la norma, que no es otro que el de los procuradores de los Tribunales.”*

## **DÉCIMO. AUSENCIA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD EXIGIDO POR LA DIRECTIVA DE PROPORCIONALIDAD Y SU NORMA INTERNA DE TRANSPOSICIÓN, EL REAL DECRETO 472/2021, DE 29 DE JUNIO.**

**1. Las infracciones** observadas en el procedimiento de elaboración del Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, desbordan el marco normativo de la Ley del Gobierno y del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, alcanzando a la vulneración de exigencias contenidas en otras normas sectoriales: singularmente, el **Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico española 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.**

Como destaca su exposición de motivos (I, párrafo 16º), 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* (en adelante, Directiva de Proporcionalidad), tiene como objetivo establecer un marco común para efectuar las evaluaciones de proporcionalidad antes de introducir nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio, o de modificar las existentes, de forma que todos los Estados miembros utilicen el mismo test al realizar la evaluación a que les obliga la normativa europea sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, todo ello con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, a la vez que se garantiza la transparencia y un nivel elevado de protección de los consumidores y las consumidoras.

Por ello, el art. 4 del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, *exige que las autoridades competentes para la regulación lleven a cabo una evaluación de la proporcionalidad de acuerdo con las normas establecidas en este real decreto antes de introducir nuevas disposiciones legales o reglamentarias, o de modificar las existentes, que restrinjan el*

*acceso a las profesiones reguladas, o su ejercicio* (apartado 1). Prescripción que ha de ponerse en relación con el art. 7.4.k) de la misma norma, que incluye expresamente entre las disposiciones que deben ser objeto de evaluación especial las que establecen “*requisitos en cuanto a tarifas mínimas o máximas*”.

El alcance de esta evaluación que “*será proporcionado respecto de la naturaleza, el contenido y los efectos de la disposición*” (art. 4.2), tiene su correspondiente reflejo documental, al ordenar que “*los expedientes de elaboración*” de estas normas “*deberán incluir una explicación suficientemente detallada que permita valorar el cumplimiento del principio de proporcionalidad*” (art. 4.3). Indicando asimismo los parámetros que deben emplearse para hacer este test: “*Las razones para considerar que un requisito para el acceso o ejercicio de una profesión regulada está justificado y es proporcionado se fundamentarán en datos cualitativos y, cuando sea posible y pertinente, en datos cuantitativos*” (art. 4.4). Finalmente, las autoridades competentes para la regulación están obligadas a velar por que la evaluación “*se realice de manera objetiva e independiente, siendo necesario que expliquen en el expediente de elaboración de la norma, el procedimiento seguido para asegurar que se ha cumplido debidamente con estos principios...*” (art. 4.5).

**Nada de esto consta en el expediente, porque se ha prescindido lisa y llanamente de estas exigencias, infringiendo de forma palmaria las prescripciones anteriores.**

**2. El Consejo de Estado, al evacuar su informe sobre el Anteproyecto de la Ley de la que trae causa el Real Decreto, el Dictamen de 18 de febrero de 2019, exp. nº 88/2019/1084/2018) (documento anexo a la demanda nº 1), **había llamado la atención especialmente acerca de la importancia que tenía la aprobación y publicación de la Directiva de Proporcionalidad** -posterior a la emisión del Dictamen motivado- y de cómo, a pesar de que no había sido aún objeto de incorporación al ordenamiento interno y que el plazo para la misma no era inmediato (el 30 de julio de 2020), sus disposiciones habían de ser consideradas en el procedimiento de elaboración normativa, no tanto por el hecho de que la Directiva hubiera entrado en vigor, aunque estuviera pendiente su transposición, como, sobre todo, porque su contenido estaba directamente relacionado con los problemas y objeciones que estaban en el origen de la norma proyectada, subrayando la**

utilidad de la Directiva en cuanto sus previsiones podían facilitar y proporcionar elementos para una mejor realización de las evaluaciones de proporcionalidad (consideración II, C). Apelación que constituyó base argumental para advertir de alguna contraindicación en la norma sometida a consulta o formular alguna sugerencia orientada a su mejor articulación en función de los objetivos conseguidos; en especial, en relación a la unificación del acceso a las profesiones de Abogado y Procurador (Consideración III, B) y el régimen de las sociedades multidisciplinarias (Consideración II, C). **Pero lo que entonces, antes de la transposición, era una mera conveniencia, hoy, con la norma incorporada al ordenamiento interno, es una obligación, que se ha desconocido.**

3. Del mismo modo que cualificados órganos informantes denunciaron expresamente la insuficiencia del estudio de impacto económico de la MAIN -a lo que nos hemos referido en el FJ 8 de la demanda-, **constan también en el expediente administrativo advertencias y llamadas explícitas a la necesaria realización del específico test de proporcionalidad requerido por el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, que han sido ignoradas.**

4. Siguiendo la estela del dictamen del Consejo de Estado arriba citado y haciéndose eco de su parecer, el **Consejo General del Poder Judicial en su Informe de 20 de abril de 2022 sobre el proyecto de real decreto, denunció la ausencia del test de proporcionalidad reclamado por la norma de transposición de la Directiva de proporcionalidad**, al destacar el silencio del expediente sobre estas normas. Primero en el nº 21 de su Informe, en estos términos (documento nº 12 del expediente, p. 16.998):

*“21.- El Consejo de Estado, en su Dictamen 88/2019, de 18 de febrero, emitido en relación al Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 34/2006, puso de manifiesto que con posterioridad a la emisión del Dictamen motivado de la Comisión y a la respuesta al mismo se había aprobado y publicado 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), cuyo contenido, a pesar de que la norma proyectada no se dirigía a restringir*



*el acceso, sino a ampliarlo, podría tomarse en consideración para formular alguna sugerencia orientada a la mejor articulación del anteproyecto. La referida Directiva ha sido incorporada a nuestro Ordenamiento interno a través del 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. Ni el proyecto objeto de informe ni la MAIN hacen referencia a las citadas normas.”*

Y posteriormente en el nº 51 de su Informe, al hilo de la denuncia de la falta de estudio de impacto económico real del proyecto (id, p. 17009 del expediente):

*“51.- En esta línea, como anteriormente se ha indicado, el preámbulo del proyecto no menciona ni cita 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, relativa al test de proporcionalidad, y ello a pesar de que su artículo 7.4.k) establece como uno de los elementos a considerar para evaluar si un cambio de régimen jurídico de una profesión puede implicar una restricción de acceso (en lugar de una pretendida ampliación) aquellos cambios que se refieran a “[r]equisitos en cuanto a tarifas fijas mínimas o máximas”. Puede concluirse, por tanto, que más allá de que el referido Real Decreto 472/2021 resulte aplicable -y que, por tanto, las modificaciones del régimen retributivo de la profesión deban llevarse a cabo conforme al criterio de proporcionalidad-, lo cierto es que ha de apreciarse la necesidad de la evaluación del impacto económico real del régimen proyectado en tanto que puede incidir en el buen funcionamiento de la Administración de Justicia...”*

**5. También el Consejo de Estado, ahora al informar el proyecto de real decreto, esto es en el Dictamen de 28 de abril de 2022, (documento nº 20 del expediente, p. 17063), incluyó expresamente entre las deficiencias observadas la ausencia del test de proporcionalidad requerido por el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio:**

*“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.”*

**Ninguna de estas advertencias, ni la del Consejo General del Poder Judicial, ni la del Consejo de Estado, fueron atendidas, sin que se haya verificado el específico test de proporcionalidad requerido por el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico española 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.**

**UNDÉCIMO. EXCUSAS O MOTIVOS QUE NO JUSTIFICAN LA PRESCINDENCIA DE LOS TRÁMITES PRETERIDOS: LA URGENCIA EN LA TRAMITACIÓN; LA EXISTENCIA PREVIA DE UNA MAIN DEL ANTEPROYECTO DE LEY; O LA ELIMINACIÓN DE LA CLÁUSULA DE ACTUALIZACIÓN.**

1. Resta por último analizar, para desmentir, la existencia de eventuales razones que pudieran justificar la prescindencia o insuficiencia de los trámites procedimentales no observados y que se han denunciado. Así, no puede ampararse o cobijarse en algunas de las excusas o motivos que se traen a colación: la urgencia en la tramitación del procedimiento; la existencia previa de una MAIN del Anteproyecto de la Ley de la que trae causa el Real Decreto impugnado; y la eliminación de la cláusula de actualización de las cuantías arancelarias durante el curso del procedimiento. El primero, aplicable indistintamente a todos los vicios advertidos; el segundo y el tercero, en relación particular a las omisiones y lagunas de la MAIN del proyecto de real decreto.

**2. En primer lugar, la tramitación administrativa urgente del procedimiento de elaboración de la norma.** Obra en el expediente administrativo el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, en reunión de 29 de marzo de 2022, por el que se autoriza la tramitación administrativa urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del 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 (doc. nº 5 del expediente, pp. 114-6). Una autorización que conlleva la aplicación de todos los efectos del apartado 2 del art. 27 LG -que se invoca expresamente-, entre los que se incluye la reducción generalizada de los plazos a la mitad de su duración para la realización de los trámites del procedimiento establecidos en la propia LG o en otra norma, y en particular la práctica en 7 días en lugar de 15 para los trámites de audiencia pública e información pública, prevista en el art. 26.6 LG, de la que también se ha hecho uso -en cambio, la consulta pública regulada en el art. 26.2 LG se efectuó siguiendo el régimen ordinario toda vez que aquella autorización se acordó sobrevenidamente a dicho trámite y no al comienzo del expediente administrativo-.

Pero la urgencia en la elaboración de la norma, o más bien las prisas incurridas en ello - como apunta el Consejo de Estado, que achaca las deficiencias detectadas en la tramitación del expediente a la “elaboración apresurada-“ (documento nº 20 del expediente, p. 17062), no justifica en absoluto la ausencia o prescindencia de trámites reglados, en particular las omisiones en la MAIN -y muy especialmente la ausencia del análisis de impacto económico-, o la no realización del test de proporcionalidad. La premura o la celeridad no son, no pueden ser, en modo alguno una causa justificante o eximente de la irregularidad procedimental invalidante.

Además de la ausencia de dispensa legal, la eventual excusa, en este concreto supuesto, cae por su base, primero, porque se trata de una iniciativa normativa que está planificada nada menos que desde el año 2018, al haberse incluido en el Plan Anual Normativo correspondiente a ese año, como acreditó y puso de manifiesto la primera versión de la MAIN del proyecto -aunque aquejada de obsolescencia- (doc. nº 4 del expediente). Y, segundo, porque al Gobierno, al que se le había concedido un año completo desde su entrada en vigor para ejecutar la habilitación normativa, por la disposición final 1ª,

apartado 2, de la Ley 15/ 2021, de 23 de octubre, no ha llegado a agotar ese plazo, habiendo tenido tiempo sobrado -y sobrante- para acometer dicha tarea.

**3. En segundo término, la MAIN del Anteproyecto de Ley de la Ley 15/2021, de 23 de octubre, no supe o subsana los déficits de la MAIN del proyecto de disposición reglamentaria que la vino a desarrollar.** El déficit estructural y de contenido de la MAIN del proyecto del Real Decreto 307/2022 no puede suplirse o subsanarse por la MAIN que acompañó a la iniciativa legislativa que desembocó en la Ley 15/2021, de 23 de octubre -su base normativa- por las razones que se desgranarán a continuación.

En primer lugar, por el planteamiento adoptado por la iniciativa legislativa. De las dos medidas que en relación al sistema arancelario dispuso la Ley 15/2021, de 23 de octubre (tal y como han sido explicadas en el punto 4 del Hecho dos de la demanda), esto es, la reducción de la cuantía global máxima de los derechos que un Procurador puede devengar en un mismo asunto, actuación o proceso, a la cantidad de 75.000 € y la prohibición de fijación de límites mínimos en el sistema arancelario que rijan los derechos de los procuradores, la primera fue la única contemplada inicialmente en el Anteproyecto de Ley. Y, por consiguiente, fue la única decisión considerada en la MAIN que acompañó a esta iniciativa legislativa y, en consecuencia, la única también que fue analizada por los órganos informantes antes de su tramitación parlamentaria. Lo que obedeció al planteamiento inicial de secuenciar las modificaciones en dos fases o partes, una primera “legal”, acometida a través de la que habría de ser finalmente la Ley 15/2021, de 23 de octubre, y otra “reglamentaria”, a abordar mediante la modificación del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre. La consecuencia que de aquí se siguió es la ausencia de análisis o estudios de impactos en el anteproyecto de ley sobre la modificación del régimen arancelario.

La introducción del sistema o modelo de máximos del arancel de derechos de los Procuradores no formó parte del contenido dispositivo de la Ley 15/2021, de 23 de octubre, que se limitó a prohibir los aranceles mínimos -supeditando su aplicación al cambio o modificación de la disposición reglamentaria reguladora del arancel-. Y ello atendiendo una observación del Consejo General del Poder Judicial, en su Informe de 31 de enero de

2019 (documento anexo nº 4 a la demanda), especialmente crítica con el contenido del Anteproyecto de Ley en relación a la reforma arancelaria:

*Nº 34: “... en este punto, la reforma proyectada -la del arancel de Procuradores- es insatisfactoria y no cumple con la supuesta finalidad que la justifica, que es cumplir con los requerimientos de la Comisión para adaptar nuestro ordenamiento a las exigencias del Derecho de la Unión Europea”;*

*Nº 53: “En cuanto a diferir a una posterior modificación reglamentaria la modificación o derogación del arancel y el establecimiento de un sistema de precios libres, este Consejo entiende que semejante previsión es inaceptable y de todo punto censurable”;*

*Conclusión segunda, numeral 4: “No se considera aceptable que se difiera a una regulación reglamentaria posterior el establecimiento de un sistema de honorarios libremente pactados entre procurador y cliente y que el anteproyecto se limite a unas menciones difusas en su Exposición de Motivos. Semejante fórmula defrauda los supuestos fines de la norma proyectada y mantiene el incumplimiento de los arts. 49 y 56 TFUE y la Directiva de Servicios”.*

Esta crítica cambió el paso del prelegislador, quien entonces incorporó al contenido de la disposición adicional única del Real Decreto-Ley 5/2010, objeto de reforma la segunda de las medidas, esto es, la prohibición de fijación de límites mínimos en el sistema arancelario que rijan los derechos de los Procuradores. Aunque, lo hizo en términos abstractos y generales, como una directriz o guía que habría de materializarse y hacerse efectiva en el momento en que se acometiera la modificación de la concreta disposición reglamentaria reguladora del arancel, esto es, del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre (disposición transitoria 3ª apartado 2 y disposición final 1ª apartado 2). La medida, en efecto, se incorporaría al Proyecto de Ley presentado a las Cortes (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, Serie A, nº 32-1), y no sufriría cambios durante su génesis parlamentaria, pero sin haberse verificado previamente el análisis de sus impactos, especialmente económico y sobre la competencia.

Es importante dejar constancia también de que la orientación y sentido final del cambio del sistema arancelario a que el Reino de España se comprometió con la Comisión en el

marco del procedimiento de infracción, esto es, la introducción de un sistema de aranceles de máximos -en sustitución del modelo de mínimos-, no formó parte del contenido dispositivo de la Ley, como puede comprobarse con la lectura del párrafo 2º del apartado 1 de la adicional única, que solo contiene la prohibición de aranceles mínimos (“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”), pues su establecimiento y aplicación efectiva se supeditaba al cambio de la norma reglamentaria, el Real Decreto 1373/2003. En ese sentido, debe interpretarse la mención que se hace en el Preámbulo que se hacía eco del plan trazado para ejecutar las compromisos ofrecidos a la Comisión:

*“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.”*

Ausencia de efectos jurídicamente vinculantes de esta parte de la reforma -así aplazada- de la que también se hicieron eco varios órganos informantes, como la CNMC (IPN/CNMC/04/18, 22 de marzo de 2018, p. 16: “La reforma se refiere al establecimiento de un nuevo sistema con las siguientes notas: i) aranceles máximos para cada servicio en sustitución del actual de aranceles mínimos obligatorios; ii) posible negociación libre por debajo de esos valores; iii) obligatoriedad de presentar un presupuesto previo... Sin embargo estas referencias no se contienen en el articulado de la norma sino en su parte

expositiva y memoria si bien se anuncia el desarrollo y concreción del nuevo sistema en la reforma del actualmente vigente Real Decreto 1373/2003) (documento anexo nº 3 a la demanda) y, sobre todo, el *Consejo General del Poder Judicial* en su *Informe de 31 de enero de 2019* (nº 41: “A partir de aquí, tenemos que hacer una valoración diferente de lo que el anteproyecto hace y de lo que dice pero no hace. O dicho de otra manera: de lo que está en su articulado y de lo que anuncia pero no regula”), particularmente crítico con el diferimiento a una posterior modificación reglamentaria la modificación o derogación del arancel y el establecimiento de un sistema de precios libres (núms. 52-57) (documento anexo nº 4 a la demanda).

Por si fuera poco, y por último, **la MAIN del anteproyecto de ley está aquejada de la misma insuficiencia de análisis de impactos -tanto con carácter general, como del particular consistente en la evaluación del impacto económico- que la del real decreto que viene a desarrollarla. Una insuficiencia que fue igualmente advertida y denunciada por varios órganos informantes en la tramitación de la iniciativa.**

Así, el **Consejo de Estado**, en el Dictamen de 18 de febrero 2019 (expte. nº 88/2019/1084/2018, relativo a un Anteproyecto de Ley por el 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, consideración I) (documento anexo nº 1 a la demanda):

*“Por último, el Consejo de Estado quiere llamar la atención sobre lo escueto de la MAIN en relación con el análisis de impactos. Parece claro que la norma proyectada ha de tener un impacto económico, siquiera sea por los costes que ha de suponer la reestructuración de las vías de acceso a la abogacía y a la procura, por lo que algún análisis en este sentido debería haberse incluido; nótese que en distintos informes se hace referencia al impacto que la reforma proyectada tendría sobre el consolidado sistema de formación hoy existente. Solo las especiales circunstancias –ya aludidas- y la*

*urgencia de la iniciativa normativa de que aquí se trata permiten continuar su tramitación, insistiendo en la necesidad de incorporar sólidos análisis económicos y presupuestarios a las iniciativas legislativas que han de tener un impacto no ya en el gasto público, sino también en las entidades directamente afectadas por la innovación normativa de que en cada caso se trate.”*

También la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** (IPN/CNMC/04/18, 22 de marzo de 2018, Anteproyecto de Ley de reforma de las condiciones de acceso y ejercicio de las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, IV.4.2.1.1., p. 8) (documento anexo nº 4 a la demanda) denunció esta insuficiencia:

*“A continuación, se explican las principales deficiencias que esta Comisión observa en la reforma proyectada.*

*IV.2.1.1 Falta de análisis de impacto de la medida*

*El APL fundamenta la regulación en “introducir el mínimo cambio en la profesión del procurador que a juicio del regulador puede conciliarse con la libre prestación de servicios” y la Directiva, o al menos con su “efecto útil”. Se argumenta que es proporcionada ya que, según manifiesta, “con cualquier otra alternativa se menoscabaría la eficaz administración de justicia, la protección del justiciable, pondría en peligro el funcionamiento de los juzgados y tribunales, y eventualmente de la tutela judicial efectiva del ciudadano”.*

*Sin embargo, la reforma no parte de un diagnóstico de situación, análisis de alternativas ni del ajuste de la restricción a los principios de necesidad y proporcionalidad ni a la existencia de RIIG (razón imperiosa de interés general). No hay análisis de impacto económico ni en la competencia. Adicionalmente, no se incluye ninguna referencia al informe de evaluación ex post que debería hacerse a los tres años de la entrada en vigor del sistema sobre su funcionamiento, eficacia y grado de interrelación entre profesiones.” (cursiva propia).*

En suma, **la MAIN del Anteproyecto de Ley no puede convalidar o subsanar la falta del estudio de impactos -en especial, el económico- del proyecto de real decreto; antes al contrario pone de manifiesto que nunca se ha llegado a evaluar, ni entonces ni ahora.**



**4. La eliminación de la cláusula de actualización del proyecto de real decreto como consecuencia de una observación esencial del Consejo de Estado tampoco enerva el preceptivo análisis de impacto económico.** A raíz de una alegación de este Consejo General de Procuradores, vertida en su Informe y Propuestas de modificación al Proyecto de Real Decreto, de 30 de marzo de 2022 (documento nº 7 del expediente), el Ministerio de Justicia incluyó en el Proyecto de Real Decreto una disposición adicional segunda que contemplaba la actualización de las cantidades previstas en moneda euro al IPC correspondiente al período comprendido entre el 21 de noviembre del año 2003 y el 30 de abril de 2022. Dicha propuesta -que iba acompañada de otra, que no fue acogida, por la que a partir del año 2023 las cantidades se actualizarían automáticamente al IPC anual del ejercicio anterior- se justificaba, y nos parece importante recordar las razones, en estos términos: *“El vigente Arancel de derechos de los Procuradores de Los Tribunales entró en vigor el 21 de noviembre del año 2003, desde la citada fecha las cantidades previstas en el mismo no fueron actualizadas al día de hoy. Por lo tanto, han transcurrido 19 años sin que las mismas fueran objeto de revisión alguna. La variación del IPC en el periodo mencionado, según cálculo oficial que se acompaña, asciende al 40,2 %, por lo que con el nuevo escenario arancelario de posibilidad de pacto inferior a lo previsto en la normativa arancelaria, se hace necesaria su actualización, pues de lo contrario el incremento de costes para el desarrollo del ejercicio profesional, que si está actualizado al IPC, con los descuentos que resulten de aplicación a los distintos clientes, dificultan hasta un punto insostenible el ejercicio profesional.”*

El Consejo de Estado (consideración II y VI.C del Dictamen de 28 de abril de 2022) (documento nº 20 del expediente) objetó la inclusión de esta disposición -confiriendo a su observación carácter esencial a los efectos del art. 103.3 de su Reglamento orgánico- sobre la base de diferentes argumentos, más de acierto y de oportunidad que de legalidad. En primer lugar, de momentum procedimental: porque al haberse introducido en la última fase de su tramitación y preparación no había podido ser informada por los órganos administrativos ni por el CGPJ ni por la CNMC, rechazando la obligada devolución del expediente para que pudieran informar en atención a la especial urgencia con que se había solicitado su dictamen. En segundo término, razones de fondo aconsejaban la reconsideración de su introducción en este proyecto, porque siendo cierta la desactualización de

los aranceles, era necesaria a su juicio una reevaluación y ajuste a la nueva realidad del proceso con la implantación del sistema Lexnet, la desaparición de algunos procesos a los que la tabla de aranceles no estaba ajustada y al propio pronunciamiento de este Consejo General favorable a una revisión general; por lo que, en su caso, debería incluirse en la reforma en curso conducente a la elaboración de un nuevo arancel -motivos como se ve de clara oportunidad-. Y, por último, objetaba que la actualización general de importes no se correspondía con el cambio de enfoque de la reglamentación proyectada consistente en conceptuar como importes máximos los que hasta ahora eran importes mínimos, lo que reputaba de dudosa compatibilidad con las exigencias de la Unión Europea; además de añadir: “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”.

Consideraciones, en especial estas últimas, con las que lamentamos disentir, no obstante el respeto que esta opinión del Consejo de Estado nos merece. Las razones invocadas para instar la actualización en nada se oponen al cambio de enfoque del nuevo modelo, ni responden a la lógica del mantenimiento del sistema de aranceles, sino a la de sostenibilidad económica de una actividad profesional ante el escenario de descuentos sin tasa que propicia el nuevo modelo de arancel con precios congelados y no actualizados durante 19 años frente a un incremento de costes que sí recoge la inflación; que no pone en cuestión, sino que asume plenamente la nueva realidad del sistema de máximos y prohibición de mínimos. Y sin que la “*sustancial actualización*” comprometa en modo alguno el límite máximo de los 75.000 € por un mismo asunto, actuación o proceso que solo muy excepcionalmente y vinculado a determinada clase de aquellos (v.g. concursos) pueden llegar a percibirse.

En todo caso, si traemos a colación este episodio del procedimiento es para desmentir que la eventual eliminación de la cláusula de actualización, por su importante impacto económico, enervara la necesidad de evaluar, incluyendo el efecto en la competencia, el impacto económico del proyecto, porque el mismo sigue siendo esencial para evaluar en especial las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes

afectados por la norma (art. 24.3.d LG), especialmente si el mismo comporta una transformación radical del modelo, en los términos que se han descrito en esta demanda.

Por lo expuesto

**SUPLICO A LA SALA**, que con admisión del presente escrito y documentos que se acompañan, tenga por deducida la demanda en el recurso contencioso-administrativo nº 001/0000483/2022 por mi interpuesto 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, y, en su día, previos los trámites legalmente preceptivos, dicte sentencia por la que **se estime el presente recurso y declare la nulidad del 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, con imposición de costas al demandado.**

**OTROSI DIGO PRIMERO:** Que, de conformidad con el art. 40.1 LJCA, la cuantía del recurso es indeterminada.

**OTROSÍ DIGO SEGUNDO:** que interesa a esta parte que se reciba el pleito a prueba en relación con los hechos puestos de manifiesto en el escrito de demanda y en particular sobre la incidencia de ausencia del análisis de impacto económico en la aprobación del Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo.

**OTROSÍ DIGO TERCERO:** Que al derecho de esta parte interesa la práctica de los siguientes **medios de prueba:**

- **DOCUMENTAL** consistente en que se acuerde la unión definitiva a los documentos aportados con la demanda.

**OTROSÍ DIGO CUARTO:** que de conformidad con lo establecido en el artículo 62 LJCA esta parte no entiende necesario que se celebre Vista, aunque considera oportuno la práctica del trámite de conclusiones escritas.

En Madrid, a 1 de septiembre de 2022.

REYNOLDS  
MARTINEZ  
RAMIRO -  
50825196A

Firmado digitalmente por REYNOLDS  
MARTINEZ RAMIRO - 50825196A  
Nombre de reconocimiento (DN): c=ES,  
serialNumber=IDCES-50825196A,  
givenName=RAMIRO, sn=REYNOLDS  
MARTINEZ, cn=REYNOLDS MARTINEZ  
RAMIRO - 50825196A  
Fecha: 2022.09.02 10:42:15 +02'00'

80

NOMBRE  
SANCHEZ-  
GARNICA GOMEZ  
CLEMENTE - NIF  
17860061D

Firmado digitalmente por  
NOMBRE SANCHEZ-  
GARNICA GOMEZ  
CLEMENTE - NIF  
17860061D  
Fecha: 2022.09.02 10:30:13  
+02'00'