



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1373/2003, DE 7 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL ARANCEL DE LOS DERECHOS DE LOS PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES

IPN/CNMC/010/22

21/04/2022

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1373/2003, DE 7 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL ARANCEL DE LOS DERECHOS DE LOS PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES

Expediente nº: IPN/CNMC/010/22

PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 21 de abril de 2022

Vista la solicitud informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia en relación con el proyecto de real decreto (PRD) por el que se modifica el RD 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los derechos de los procuradores de los tribunales, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 24 de marzo de 2022, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, caracteriza a los procuradores como sujetos cooperantes con la Administración de Justicia, atribuyéndoles con exclusividad la representación de las partes en todo tipo de procesos, salvo cuando la ley autorice otra cosa.

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, precisa en su artículo 276 que el procurador traslade a la representación de la otra parte, con carácter previo, copia de los escritos y documentos que vaya a presentar ante el órgano judicial, salvo la demanda o cualquier otro escrito que pueda originar la primera comparecencia en juicio, llevando aparejada su omisión la inadmisión del escrito o documento. Por su parte, el artículo 242.4 determina que se regularán con sujeción a los aranceles los derechos de los procuradores.

El PRD tiene como objetivo modificar 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 el fin de adecuar nuestro ordenamiento interno a la normativa de la Unión Europea (UE).

En concreto, esta reforma responde al procedimiento de infracción que la Comisión Europea inició contra el Reino de España, mediante la remisión, el 19 de junio de 2015, de una carta de emplazamiento, al que posteriormente ha seguido un Dictamen motivado, en el marco de este procedimiento de infracción 2015/4062, en relación con determinados aspectos de la procura y, en particular, con el sistema de aranceles de los procuradores de los tribunales, al entender que el mismo vulnera el derecho de la UE¹.

¹ En lo sustancial, se trata de acomodar la legislación española a las previsiones del derecho UE, singularmente a lo dispuesto en los artículos 15, 16 y 25 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, y los artículos 56 y 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Según [nota de prensa](#) de la Comisión Europea, en noviembre de 2016, la Comisión Europea envió a España un [dictamen motivado](#) por la incorrecta transposición de la Directiva de Servicios en relación con servicios profesionales de procuradores, registradores de la propiedad y mercantiles y abogados. Por un lado, se señalaban los aranceles de los procuradores por la ausencia de relación causal entre los aranceles mínimos obligatorios y la calidad de los servicios prestados, existiendo otras alternativas para asegurar esta (como la formación, el acceso y la publicidad). Por otro, las actividades multidisciplinares e incompatibilidad: la prohibición total de ejercicio simultáneo excede de lo necesario para garantizar el cumplimiento de las normas deontológicas y la independencia e imparcialidad. Por último, las actividades reservadas a procuradores: impedir el acceso de los abogados a la representación técnica y a los actos de comunicación no está justificado por una razón imperiosa de interés general (RIIG) y es desproporcionado. Para un análisis detallado de cada una de estas cuestiones, puede consultarse el [IPN/CNMC/004/18](#) sobre el APL de reforma del acceso y ejercicio a las profesiones de abogado y procurador.

En concreto y, al amparo del derecho de la UE, los **aranceles presentan afectación**, tanto a efectos del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) sobre libertad de establecimiento y del artículo 56, sobre libre prestación de servicios, como a tenor del artículo 15, apartado 2, letra g) y el artículo 16 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a servicios en el mercado interior (Directiva de servicios).

En concreto, señala el preámbulo del PRD que:

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

Por tal razón y, en aras de dar cumplimiento a los requerimientos formulados por la Comisión Europea en dicho Dictamen motivado, este Real Decreto busca acomodar el sistema de aranceles de los procuradores de los tribunales al derecho comunitario, estableciendo, para ello, los ajustes estrictamente necesarios en el sistema de aranceles de la procura.

En concreto, el presente real decreto suprime los aranceles mínimos obligatorios, a la par que establece un sistema de aranceles máximos [...]

Por último, cabe recordar que el sector de los servicios profesionales ha sido objeto frecuente de atención por esta Comisión y sus antecesoras, tanto desde la óptica de promoción de la competencia y la regulación económica eficiente² como de la persecución de prácticas anticompetitivas³.

² Ejemplos de informes sobre servicios profesionales en general, y en particular, de abogados y procuradores: [EI INFORME SOBRE EL LIBRE EJERCICIO DE LAS PROFESIONES \(1992\), del TDC Tribunal de Defensa de la Competencia](#); [Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales \(2008\), de la CNC](#); [Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios \(2011\), de la CNC](#); [POSICIÓN DE LA CNC EN RELACIÓN CON EL REAL DECRETO 775/2011, DE 3 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY 34/2006, DE 30 DE OCTUBRE, SOBRE EL ACCESO A LAS PROFESIONES DE ABOGADO Y PROCURADOR DE LOS TRIBUNALES](#); IPN 086/13: PROYECTO DE ESTATUTO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN COLEGIAL DE LOS PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES; IPN 096/13: APL DE REFORMA DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL -PROCURADORES-. IPN/CNMC/004/18 APL DE REFORMA DE ACCESO Y EJERCICIO A LAS PROFESIONES DE ABOGADO Y PROCURADOR.

³ Ejemplos de sancionadores, en particular, de abogados y procuradores: [SACAN/31/2013: HONORARIOS PROFESIONALES COLEGIO ABOGADOS LAS PALMAS](#); [S/0292/10: COLEGIOS PROCURADORES](#); [S/0491/13: COLEGIO ABOGADOS GUADALAJARA](#); [S/DC/0560/15: COLEGIO](#)

2. CONTENIDO

El PRD se estructura en tres artículos:

El **artículo primero** modifica los artículos 1 y 2 del *Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales*. Por un lado, se determina el carácter de máximo del arancel regulado en la norma. Por otro, se impone a los procuradores la obligación de entregar un presupuesto previo a sus clientes, que además deberá contener una mención expresa sobre si se ofrece un descuento sobre el arancel máximo o si, por el contrario, no se ofrece descuento alguno.

El **artículo segundo** establece un régimen transitorio para regular las relaciones procurador-cliente ante la entrada en vigor de la norma, determinando que la nueva naturaleza de arancel de máximos se aplicará exclusivamente para los periodos o actuaciones que se inicien con posterioridad a esta.

El **artículo tercero** introduce dos disposiciones finales, una sobre el título competencial y, otra, sobre la entrada en vigor (al día siguiente de su publicación en el BOE).

3. VALORACIÓN

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 generales⁴. De esta forma, la

[ABOGADOS GUADALAJARA 2](#); [SAMAD/09/2013 I: HONORARIOS PROFESIONALES ICAM](#); [SAMAD/09/2013 II: BIS HONORARIOS PROFESIONALES ICAAH](#).

⁴ Para más información a este respecto, ver CNMC (2021), "[Los beneficios de la competencia para los consumidores. Preguntas y respuestas](#)", apartado 3.

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 aplicable⁵, 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%).

En líneas generales, **la reforma contenida en el PRD pivota sobre tres aspectos**: i) a pesar de no establecer una efectiva y completa libertad de precios, introduce un mayor margen de libertad entre las partes, fijando aranceles máximos para cada servicio en vez de aranceles mínimos obligatorios; ii) establece la obligatoriedad de presentar un presupuesto previo; iii) contempla la posible negociación entre las partes por debajo de esos valores, eliminando el incremento o una disminución de hasta 12 puntos porcentuales.

Estas modificaciones **deben ser valoradas positivamente** en la medida en que introducen elementos que van en la línea de algunas de las modificaciones planteadas en informes previos de esta Comisión⁶. Dichas medidas pueden mejorar la competencia en la profesión, no reduciendo la calidad de los servicios sino, más bien al contrario, abriendo oportunidades para mejoras de calidad, innovación o eficiencia en las prestaciones.

⁵ La LEC (art. 242.4) habilita la existencia del arancel. La LCP no habilita, pero hace referencia a la remuneración por arancel (art. 2.2 LCP), al igual que la Ley de Enjuiciamiento criminal (art. 241 LECRIM). El RD 1373/2003 configura el sistema como de precios fijos o precios cuasi fijos con un descuento máximo del 12%. Cuenta diversas configuraciones: cuantías variables, fijas por tramos o por servicios o mixtas combinando las anteriores. Por su parte, el RD- Ley 5/2010 estableció una cuantía global máxima de los derechos devengados por un procurador, fijada en 300.000 euros, que después quedó rebajada a 75.000€.

⁶ Véase especialmente el IPN/CNMC/004/18 ya citado.

No obstante, **la valoración de la reforma prevista no puede ser enteramente positiva** y se apunta a tres posibles líneas de mejora.

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 proporcionalidad⁷, 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.

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-administrativo⁸...) a pesar de

⁷ De acuerdo con el art. 130 de la Ley 39/2015: “1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente. 2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

⁸ 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

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)⁹.

Por último, como se ha indicado, es probable que lleve un tiempo hasta que los consumidores y usuarios conozcan suficientemente el cambio legal del arancel y su carácter de precio máximo (y a ello no ayuda que se mantenga su denominación tradicional), lo que puede coadyuvar a que se mantenga el arancel máximo regulado como precio de referencia. De cara a mitigar esta tendencia, se sugiere favorecer su máxima difusión por los poderes públicos (en particular, por los colegios profesionales en su calidad de corporación de derecho público¹⁰), y, en particular, regular en el RD que el presupuesto previo entregado al cliente deba recoger expresamente y de modo visible una frase del siguiente tenor: *“Desde (fecha de entrada en vigor del RD), el arancel regulado es un precio máximo y no existe limitación legal a que el precio acordado entre las partes se sitúe por debajo de dicho nivel”*.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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. Ello no excluye que determinadas formas de intervención pública limitativas del libre mercado (como la regulación de precios) puedan ser adecuadas ante la existencia de fallos de mercado u otras razones imperiosas de interés general, para lo que deben satisfacer el doble requisito de necesidad y proporcionalidad.

La actividad de la procura está sujeta a retribución por arancel, tradicionalmente bajo una configuración de precios fijos o cuasi fijos.

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.

⁹ Así se recoge en el art. 1 del RD 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España: “La Procura, como ejercicio territorial de la profesión de Procurador de los Tribunales, es una profesión libre, independiente y colegiada que tiene como principal misión la representación técnica de quienes sean parte en cualquier clase de procedimiento [...]”

¹⁰ Art. 1.1 de la [Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales](#).

En líneas generales, **la reforma contenida en el PRD pivota sobre tres aspectos**: i) introduce un mayor margen de libertad entre las partes, fijando aranceles máximos; ii) establece la obligatoriedad de presentar un presupuesto previo; iii) contempla la posible negociación entre las partes por debajo de esos valores, eliminando el incremento o una disminución de hasta 12 puntos porcentuales.

Estas modificaciones **deben ser valoradas positivamente** en la medida en que introducen elementos que van en la línea de algunas de las modificaciones planteadas en informes previos de esta Comisión. No obstante, **la valoración de la reforma prevista no puede ser enteramente positiva** y se apunta a tres posibles líneas de mejora:

- En primer lugar, limitar la regulación del arancel a las situaciones procesales o consumidores vulnerables donde sea preciso, sin que necesariamente queden afectadas la totalidad de actuaciones procesales en las que intervienen los profesionales de la procura.
- En segundo lugar, reevaluar el conjunto heterogéneo de importes arancelarios aplicables en cada una de las actuaciones procesales contempladas en el RD 1373/2003.
- En tercer lugar, de cara a favorecer que los clientes conozcan que la regulación del arancel tiene carácter de máximo, favorecer su máxima difusión por los poderes públicos (en particular, por los colegios profesionales en su calidad de corporación de derecho público) y, en particular, regular en el RD que el presupuesto previo entregado al cliente deba recogerlo expresamente y de modo visible.