

IPN 86/13 SOBRE EL PROYECTO DE ESTATUTO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN COLEGIAL DE LOS PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, en su reunión de 6 de febrero de 2013, ha aprobado el presente informe, relativo al Proyecto de Estatuto General de la Organización Colegial de los Procuradores de los Tribunales, que sería objeto de aprobación por Real Decreto.

La solicitud de informe fue remitida a esta Comisión el 18 de enero de 2013. La documentación recibida consiste en una versión del mencionado Proyecto de Estatuto General, junto con el Proyecto de Real Decreto de Aprobación.

El presente informe se adopta en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

I. ANTECEDENTES

La **Constitución Española de 1978** dispone, en su artículo 36, que *“La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”*.

La reserva expresa de Ley en cuanto a su regulación, se satisface mediante su norma reguladora, la **Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales** (LCP), anterior a la Constitución de 1978, que ha sido objeto de sucesivas modificaciones.

La regulación en España de los Colegios profesionales ha experimentado una profunda revisión liberalizadora en los últimos años a raíz de la aprobación de la **Directiva 2006/123/CE**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios). Esta Directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la promulgación de la **Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas)**, que se complementó con la aprobación de la **Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus)**.

Las anteriores reformas han dado lugar a la **adaptación de la normativa reguladora de la actividad de los Colegios Profesionales a la Directiva de Servicios**, lo cual, por otra parte, ha reforzado aún más, si cabe, la inequívoca aplicación de la normativa de competencia a la actividad de los Colegios y ordenación de la actividad profesional que éstos realizan.

El proyecto de RD informado indica que *“tras esta modificación legal, **procede ahora adaptar toda la normativa reguladora de los colegios de carácter corporativo, de manera que se adapte a las nuevas exigencias legales**”*.

En el caso particular de los procuradores de los tribunales, se han de añadir dos reformas normativas recientes.

- Por una parte, la reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil,

operada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la Oficina Judicial, donde destacan las reformas relacionadas tanto con las **funciones de los procuradores como con sus responsabilidades en el proceso civil, entre las que se encuentran las relacionadas con los actos de comunicación, y la consignación a nivel legal de la incompatibilidad del ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales.**

- Por otra, la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, y su reglamento de desarrollo aprobado mediante el Real Decreto 775/2011, de 3 de julio, se han centrado en regular las **condiciones de obtención del título profesional de abogado y el título profesional de procurador de los tribunales, como mecanismo de acceso al mercado de prestación de estos servicios profesionales,** adicional a la titulación universitaria exigida en Derecho, y como *conditio sine qua non* para el acceso a la colegiación.

II. CONTENIDO

El texto remitido para su análisis, tiene por título “*Estatuto General de la Organización Colegial de los Procuradores de los Tribunales*”. Este borrador regula, en 66 artículos divididos en cuatro títulos, las siguientes cuestiones:

- El Título I dispone sobre la **Organización Colegial**, a la que configura, define su naturaleza y establece sus fines.
- El Título II establece el **régimen de los Colegios de Procuradores**, dentro de lo que se regula el régimen de colegiación y los derechos y obligaciones de los colegiados, así como su régimen de sustitución; las funciones de los Colegios de Procuradores, donde se contienen las previsiones relativas a las funciones de servicio y colaboración con la Administración de Justicia, las formas de ejercicio de la profesión y la calidad en la capacitación profesional; el régimen disciplinario; y el régimen de distinciones y protocolo.
- El Título III se centra en el **Consejo General de Procuradores**, del que regula la organización, funciones y régimen.
- El Título IV define los **principios básicos** de la procura y las condiciones de su ejercicio.

A estos artículos se añaden **tres disposiciones adicionales**, que disponen sobre la aplicación de la legislación autonómica y los casos de Ceuta y Melilla, así como la definición, naturaleza y régimen de la Mutualidad de los Procuradores de los Tribunales de España; y **cinco transitorias** sobre: el aplazamiento de la exigencia del título profesional de Procurador de los Tribunales y dispensas, la exigencia del título de Licenciado en Derecho, los colegiados no ejercientes, los mandatos de cargos de gobierno del Consejo General y la adaptación de Estatutos de los Colegios de Procuradores al Estatuto General.

Por su parte, el Real Decreto aprobatorio consta de una parte expositiva; un artículo único, por el que se aprueba el texto de los Estatutos citados; y de una parte final integrada por una Disposición Derogatoria, que deroga expresamente el Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de

España; y dos Disposiciones Finales, que establecen el título competencial al amparo del cual se dicta el Real Decreto y la entrada en vigor de la disposición.

III. OBSERVACIONES

III.1. Consideraciones preliminares

La CNC ha venido siguiendo de cerca la actividad y regulación de los procuradores de los tribunales. Aparte de distintos expedientes sancionadores, en el ámbito de la promoción de la competencia destacan los siguientes informes:

- 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, de junio de 2011.
- Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios de la CNC (en adelante ICP 2012), de abril de 2012.
- Informe sobre las restricciones a la competencia en la normativa reguladora de la actividad de los Procuradores de los Tribunales, de 2009.
- Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales, de 2008.

En estos informes, en particular en el *Informe sobre normativa reguladora de la actividad de los Procuradores de los Tribunales*¹, se analizan las **principales restricciones a la competencia en la regulación del acceso y el ejercicio** de la profesión de procurador que se han encontrado. Estas restricciones, que **derivan de su configuración normativa de base extra-estatutaria, fundamentalmente legal**, serían:

- a. La **obligatoriedad de representación procesal**, con carácter general, para los participantes en procedimientos jurisdiccionales².
- b. La **colegiación obligatoria** para el ejercicio de la actividad de representación procesal, sea o no obligatoria, que configura una reserva de actividad a favor de los Procuradores colegiados, en relación con el resto de Licenciados en Derecho³.
- c. La **incompatibilidad de ejercicio conjunto de las profesiones de Abogado y Procurador**, que limita recíprocamente el acceso a dichas actividades a estos

¹ Vid. también a este respecto la 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, mencionado.

² La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, establece en su artículo 23.1, la obligatoriedad de la intervención del procurador: "*La comparecencia en juicio será por medio de Procurador, que habrá de ser licenciado en Derecho, legalmente habilitado para actuar en el Tribunal que conozca del juicio*". No obstante, en ese mismo precepto se establecen algunas excepciones.

³ Artículo 544 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

- profesionales del Derecho, lo cual refuerza intensamente la reserva de actividad ya mencionada⁴.
- d. La atribución de **funciones procesales cuasi-públicas de colaboración con la Administración de Justicia** a los Procuradores (en principio inherentes a aquélla), que, de nuevo, consolida la participación del Procurador en los procesos jurisdiccionales y refuerza la reserva de actividad de que disfrutan.
 - e. El mecanismo de **acceso a la profesión** establecido en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales⁵.
 - f. La existencia de una **regulación de precios en forma de arancel cuasi fijo**, que impide la libre formación de precios en el mercado⁶.

La solicitud de IPN se realiza a la CNC en un momento en que **la modificación del régimen legal de los servicios profesionales se anuncia por el Gobierno como inminente, mediante la Ley de Servicios Profesionales** (cuyo Anteproyecto se encuentra en fase de tramitación), así como otras modificaciones de la normativa procesal y de la Administración de Justicia actualmente en marcha. En opinión de la CNC sería altamente **recomendable que el órgano proponente esperase a la aprobación de la Ley de Servicios Profesionales para incorporar en la norma las disposiciones favorables a la competencia que ésta pudiese contener.**

Así, en relación con determinadas restricciones a la competencia que podrían verse afectadas por las referidas modificaciones normativas en proyecto, la CNC ha realizado, entre otras, las siguientes **recomendaciones**:

1. **Reducir los supuestos de obligación de representación procesal**, en particular a la luz de las posibilidades de **desarrollo de procedimientos telemáticos de notificación y gestión de información**. Estos sistemas, cuyo acceso e interconexión deberían garantizarse en términos abiertos y no discriminatorios, deberían servir para favorecer la competencia entre procuradores, así como entre éstos y otros profesionales que, en un

⁴ El artículo 23.3 de La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, dispone expresamente que *“...Es incompatible el ejercicio simultáneo de las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales”*.

⁵ Esta norma supedita la obtención del respectivo título profesional de Abogado o Procurador, necesario para poder colegiarse en el Colegio correspondiente, a la obtención del Grado en Derecho y, posteriormente, la adquisición de una formación especializada, mediante cursos de formación impartidos por universidades y escuelas de práctica jurídica, y de una formación práctica externa, articulada mediante un convenio entre el centro formador y uno o varios Colegios Profesionales. Tras esta doble fase, el interesado en acceder a la profesión habrá de acreditar su capacitación profesional para el ejercicio mediante una prueba de evaluación.

⁶ Los honorarios del Procurador son precios fijos, con un margen de incremento-decremento del 12%, en virtud de un sistema de arancel regulado por el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales. Este Real Decreto arranca del artículo 242.4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

contexto de no exclusividad de las funciones de aquéllos, pudieran desarrollar actividades análogas⁷.

Esta recomendación afectaría al **artículo 25 del Proyecto de Estatuto General**, relativo al servicio de recepción de notificaciones y traslado de copias que los Colegios de Procuradores deben instaurar. El establecimiento de este servicio, con arreglo a las leyes procesales, debería ser sin perjuicio de que estos servicios se puedan organizar de manera alternativa por los participantes en los procesos jurisdiccionales (en un contexto de menores obligaciones de representación procesal), o por los propios Procuradores o entidades públicas sin necesidad de pasar por el Colegio.

- 2. No introducir** en el ordenamiento **obligaciones de colegiación** con anterioridad a la aprobación de la LSP, realizando en tal momento la valoración de su mantenimiento con arreglo a justificaciones de necesidad y proporcionalidad. Esta observación es sistemática en los informes de la CNC sobre Estatutos de Colegios Profesionales y de los Consejos Generales, en la medida en que parece preferible demorar hasta la promulgación de la LSP la consideración de introducir, en su caso, dicha previsión en las normas estatutarias.

Esta recomendación afectaría a los **artículos 8.1** (*Obligatoriedad: “Para el ejercicio de la profesión de procurador es requisito indispensable estar incorporado al Colegio de su domicilio profesional único o principal”*), y **59.1** (*Funciones de la procura: “La Procura es una profesión libre, independiente y colegiada”*) del Proyecto de Estatuto General.

- 3. Eliminar por innecesario, desproporcionado y discriminatorio, la exclusividad general en la representación procesal** a favor del procurador, así como la **prohibición de ejercicio conjunto** de la profesión de procurador con las de abogado, gestor administrativo y graduado social.

Esta recomendación afectaría al **artículo 61** (*Incompatibilidad*) del Proyecto de Estatuto General.

- 4. Revisar el régimen de funciones vinculadas al ejercicio de autoridad pública atribuidas a los Procuradores** derivadas de LEC de 2000 y de la Ley de la Nueva Oficina Judicial. Son funciones que han pasado de la esfera de la Administración de Justicia a la de los procuradores. La CNC considera que, en caso de externalizarse dichas funciones, debería tenerse en cuenta el coste-beneficio de asignarlas a un colectivo en exclusiva. Facilitar en la organización de estas funciones la participación de terceros no Procuradores

⁷ En su Resolución S/0292/10, LEXNET, de 22 de junio de 2011, la CNC considera de capital importancia que no se retrase la efectiva puesta en funcionamiento de LEXNET, como mecanismo de notificación electrónica entre Tribunales e interesados que puede intensificar la competencia entre profesionales de distintos ámbitos territoriales.

sería más favorable a la competencia y reduciría los costes de la realización de dichas funciones.

Esta recomendación afectaría a los **artículos 28** (*servicio de depósitos de bienes embargados*) y **29** (*designación como entidad especializada en la realización de bienes*) del Proyecto de Estatuto General.

- 5. Revisar el modelo de acceso a la profesión** establecido en la Ley 34/2006, eliminando las trabas adicionales a la obtención de la Licenciatura y, en su caso, la colegiación.

Esta recomendación afectaría a los **artículos 33** (*participación de la organización colegial en la capacitación profesional*) y **34** (*selección de tutores*), y a las **Disposiciones Transitorias Primera y Segunda** del Proyecto de Estatuto General.

- 6. Suprimir el actual sistema de aranceles** o precios cuasi fijos de los Procuradores⁸, para pasar a un sistema de precios libremente fijados por las partes. Es ésta una recomendación demandada por la CNC en múltiples documentos, debiéndose igualmente subrayar cuestionamiento desde los Tribunales de Justicia sobre la compatibilidad de esta regulación con el Derecho Comunitario.

Así, por ejemplo, cabe reseñar la reciente interposición de una cuestión prejudicial sobre el mecanismo de funcionamiento de la retribución mediante arancel de los procuradores en España, mediante Auto de 1 de marzo de 2012, de la Sección 15ª de la Audiencia Provincial de Barcelona⁹. En dicho auto se cuestionan diversos elementos del régimen de retribución, en particular, su compatibilidad con los artículos 101 TFUE en relación con el 10 TFUE y el 4.3 TUE; la consideración como “causa extraordinaria” para no aplicar el arancel al hecho de que exista una gran desproporción entre los trabajos efectivamente desarrollados y el importe de los honorarios; la compatibilidad con el artículo 56 TFUE del Reglamento que regula el arancel; la compatibilidad con los requisitos de necesidad y proporcionalidad impuestos por el artículo 15.3 de la Directiva de Servicios; y la compatibilidad con el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Esta recomendación afectaría al **Artículo 60** (*Retribución por arancel*) del Proyecto de Estatuto General.

Las anteriores recomendaciones, enmarcables en el proceso de modernización de la Administración de Justicia y en los objetivos de agilización, simplificación y reducción de costes, **deberían acogerse en su globalidad y conducir a modificaciones normativas**,

⁸ A nivel reglamentario, esta es una cuestión directamente relacionada con el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales que de los Estatutos Colegiales.

⁹ Nº de Recurso: 455/2010 Roj: AAP B 971/2012).

esencialmente a nivel legal, a partir de las cuales se apruebe un Estatuto de la Organización Colegial de Procuradores y de su CG acorde con el nuevo marco.

III.2 Observaciones concretas al Proyecto de Estatuto General analizado

Con arreglo a lo anteriormente dicho, en relación con las restricciones a la competencia que se derivan de la normativa de acceso y ejercicio a la profesión de procurador, no es en el contenido de los estatutos donde procede incidir fundamentalmente, sino en otras normas, principalmente leyes, que regulan la profesión.

Sin perjuicio de ello, determinados **preceptos del Proyecto de Estatuto General** ahora remitido para su análisis pueden resultar **problemáticos** desde el punto de vista del fomento de la competencia efectiva, **cualquiera que fuese el marco normativo vigente**, el actual o el futuro. En consecuencia, cabría realizar **observaciones** acerca de los siguientes aspectos.

Artículos 4, 5 y 16. Intervención del Colegio en la capacitación profesional de los procuradores,

El Proyecto de Estatuto General contempla esta cuestión en sus artículos 4.e (reconoce como fin esencial de los Colegios *“colaborar activamente en la obtención y acreditación de la capacitación profesional de los procuradores”*), 5.e (reconoce como fin esencial del Consejo General *“Promover la capacitación profesional y la formación continuada de los procuradores”*) y 16.f (derecho del colegiado a utilizar los servicios de capacitación profesional del Colegio).

En este sentido, en la medida en que la capacitación profesional no es sino la adquisición de la formación necesaria para poder desarrollar una profesión, se considera que, una vez se accede a la misma, en este caso mediante la obtención de la titulación universitaria, la de procurador y el acto de colegiación, no ha de existir capacitación adicional para poder ejercer, como filtro adicional en manos del Colegio, de forma que exista una reserva de actividad para los ya colegiados si quieren prestar servicios en determinados ámbitos (como puede ser la asistencia jurídica gratuita o el turno de oficio, por ejemplo).

El artículo 7.1 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, dispone que *“La evaluación de la aptitud profesional, que culmina el proceso de capacitación profesional, tiene por objeto acreditar, de modo objetivo, formación práctica suficiente para el ejercicio de la profesión de abogado o de la profesión de procurador, así como el conocimiento de las respectivas normas deontológicas y profesionales”*.

No ha de exigirse, por lo tanto, mediante normas colegiales o estatutarias, capacitación adicional para el ejercicio.

De esta exigencia de capacitación a los ya colegiados, se diferencia la formación, en la medida en que pueda redundar en una mejor preparación del profesional, siempre que tenga carácter voluntario y se financie exclusivamente por parte de quienes reciben los servicios.

Por lo expresado, se considera que las referencias a la exigencia de capacitación profesional han de eliminarse respecto de los colegiados.

Artículo 22. Funciones del Colegio

El artículo 22 l) dispone que *“Los Colegios ejercerán las siguientes funciones de representación y defensa de la profesión y de sus colegiados... Desarrollar cuantas otras funciones y servicios redunden en beneficio de los intereses profesionales de los colegiados”*.

Las funciones propias de un colegio profesional, que no es una asociación, son las establecidas en la LCP, y, de acuerdo con su cláusula residual (artículo 5 x), pueden ejercer *“Cuantas otras funciones redunden en beneficio de los intereses profesionales de los colegiados”*. Debería evitarse que esta cláusula pudiera entenderse como una cláusula general de habilitación que permita a los colegios ejercer funciones no atribuidas por norma alguna. Por ello, para poder ejercer funciones, éstas han de estar atribuidas por una norma, de forma expresa, sea la LCP, sean los Estatutos, sin que pueda quedar el elenco de funciones que ostentan los colegios al albur de lo que en cada momento decidan los órganos colegiales constituidos. En consecuencia, **se recomienda acotar en el Reglamento las funciones que pueden ejercer los colegios. .**

Artículo 26. Servicio de representación jurídica gratuita

El artículo 26 establece el sistema de representación jurídica gratuita, derivado del derecho a la asistencia jurídica gratuita. El apartado 3 establece lo siguiente:

“Los procuradores adscritos al servicio deberán cumplir las condiciones mínimas de formación y especialización necesarias que reglamentariamente se determinen con objeto de asegurar la calidad y competencia profesional.”

Como ya hemos indicado anteriormente, en esta actividad ya existen múltiples requisitos de capacitación concurrentes para poder ejercer, por lo que **no se considera ni necesario ni proporcionado condicionar la capacitación profesional adicional que este apartado impone para poder ejercer en el servicio de representación jurídica gratuita**. El hecho de que se trate de prestar un servicio necesario para el ejercicio de derechos fundamentales, en aras del interés general, no modifica la naturaleza de los servicios que se prestan. No se entiende la exigencia de capacitación adicional para prestar este servicio de representación procesal respecto de los servicios de representación procesal para clientes que no tengan

necesidad de acudir al derecho de representación jurídica gratuita. **Por ello, se solicita su supresión**, considerando que, a la espera de los cambios que puedan introducirse por la LSP, en estos momentos serían requisitos: titulación universitaria, titulación profesional específica como procurador y colegiación.

Artículo 27. Designación de procurador por el Colegio por turno de oficio o a instancia del interesado

El artículo 27 regula el servicio de turno de oficio. En la medida en que tanto la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita en su artículo 22, como la propia LEC establecen un sistema de designación que atribuye al colegio de procuradores la asignación de los profesionales que han de actuar por turno de oficio, no procede cuestionar la organización de los turnos por los Colegios en el análisis de este borrador de Estatutos.

No obstante, **en los propios Estatutos debería recogerse que el mecanismo de designación será no discriminatorio y transparente, y la inclusión y exclusión en la lista de procuradores ha de ser voluntaria** para el profesional, en la medida en que el servicio no quede desatendido.

Artículo 57. Emisión de dictámenes e informes por parte del Colegio Profesional

El artículo 57.1 b) dispone que *“Son recursos económicos del Consejo General... Los derechos u honorarios por la emisión de certificaciones, dictámenes, informes u otros asesoramientos que se le requieran”*.

Se considera que la redacción del referido precepto ha de excluir la posibilidad de que el Colegio perciba ingresos por prestación de servicios en competencia con sus colegiados.

Una lectura de la LCP favorecedora de la competencia obliga a solicitar por la CNC que **las normas estatutarias** sean particularmente escrupulosas en este sentido, y **no amparen que los Colegios Profesionales o el Consejo General puedan desarrollar funciones y actividades de carácter profesional que** en puridad corresponden a los colegiados.

En atención a lo anterior, se solicita añadir a este apartado la siguiente puntualización, a continuación de la redacción que se propone en el Proyecto:

“En ningún caso podrán provenir estos ingresos de la prestación de servicios correspondientes a las actividades profesionales propias de los procuradores por parte de las los Colegios, los Consejos de Colegios o del Consejo General, así como por parte de sus órganos”.