



INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 34/2006, DE 30 DE OCTUBRE, SOBRE EL ACCESO A LAS PROFESIONES DE ABOGADO Y PROCURADOR DE LOS TRIBUNALES ASÍ COMO DETERMINADAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY 2/2007, DE 15 DE MARZO, DE SOCIEDADES PROFESIONALES Y EL REAL DECRETO-LEY 5/2010, DE 31 DE MARZO, POR EL QUE SE AMPLÍA LA VIGENCIA DE DETERMINADAS MEDIDAS ECONÓMICAS DE CARÁCTER TEMPORAL

I. ANTECEDENTES RELATIVOS A LA EMISIÓN DEL PRESENTE INFORME

1. Con fecha 22 de octubre de 2018, procedente de la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, tuvo entrada en el Consejo General del Poder Judicial, a efectos de la evacuación del correspondiente informe, conforme a lo dispuesto en el artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales así como determinadas disposiciones contenidas en la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales y el Real Decreto-Ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal. El texto remitido viene acompañado de la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto -MAIN en adelante-.
2. La Comisión Permanente del Consejo, en su reunión del día 31 de octubre de 2018, designó Ponentes de este informe a los Vocales Don José María Macías Castaño y Doña Pilar Sepúlveda García de la Torre.
3. Tras un primer debate sobre el informe en la sesión del Pleno de este Consejo del día 20 de diciembre de 2018, se acordó su retirada del orden del día de dicha sesión para su ulterior estudio.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

4. El presente informe ha sido definitivamente aprobado en la sesión del Pleno de este Consejo del día 31 de enero de 2019.

II. COMPETENCIA DEL CGPJ PARA LA EMISIÓN DEL PRESENTE INFORME

5. La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial -en la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio- tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *«[n]ormas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales»*, a *«[n]ormas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Tribunales»* y *«cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna»* -apartados 6, 7 y 9 del artículo 561.1 LOPJ-.
6. El objeto de la norma proyectada se refiere a la introducción de determinadas reformas en la regulación del acceso a las profesiones de abogado y procurador, arancel de los procuradores y desempeño conjunto de actividades de defensa y representación procesal en una misma sociedad profesional, materias cuya relación con las indicadas en los apartados del artículo 561.1 LOPJ citados en el párrafo anterior resulta evidente, por lo que la competencia para la emisión del presente informe está justificada.



III. ESTRUCTURA, CONTENIDO Y FINALIDAD DEL ANTEPROYECTO

7. El Anteproyecto que se examina está integrado por una Exposición de Motivos, tres artículos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales, rubricados y estructurados como sigue:
- Artículo primero. Modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.
 - Artículo segundo. Modificación de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales.
 - Artículo tercero. Modificación del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal.
 - Disposición transitoria primera. Acceso a las profesiones de abogado y procurador.
 - Disposición transitoria segunda. Modificación del régimen arancelario de los derechos de los procuradores de los tribunales.
 - Disposición final primera. Habilitación reglamentaria.
 - Disposición final segunda. Entrada en vigor.
8. La finalidad de la norma proyectada por el prelegislador se enuncia en la Exposición de Motivos del anteproyecto, en cuyo apartado primero se afirma que:

"La iniciativa busca dar una respuesta integral y coherente a las objeciones que la Comisión Europea ha formulado respecto del modelo vigente en el procedimiento 2015/4062 que se refieren a aspectos intensamente



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

relacionados entre sí, aun materializados en normas distintas, que atañen al acceso y a las condiciones del ejercicio de las profesiones de Abogados y Procurador de los Tribunales y señaladamente a la interacción entre unas y otras.

En lo sustancial, se trata de acomodar la legislación española a las previsiones del derecho comunitario y 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, lo que se concreta en esta propuesta normativa que incide sobre tres ámbitos concretos de actuación¹. En primer lugar el relativo a la reserva en favor de los procuradores del ejercicio de tareas tales como la "representación técnica"² y la realización de actos de comunicación de las partes a los Tribunales, considerada desproporcionada y no acorde con el interés general, objeción que da lugar a la configuración de un acceso único a las profesiones de abogado y procurador, en segundo lugar, la derogación de la prohibición de las sociedades profesionales de carácter multidisciplinar, abarcando la procura y la abogacía, que excedía del ámbito del respeto a las normas deontológicas, y que da lugar a la reforma de la ley de sociedades profesionales, manteniendo en todo momento la prohibición del ejercicio simultáneo de ambas en línea con lo ya establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil y, finalmente, la modificación del sistema de aranceles, de modo que permita al consumidor acceder en régimen de libre competencia a precios más competitivos".

9. Esta misma finalidad es la que también se enuncia en la MAIN del anteproyecto en su epígrafe I -«Oportunidad de la propuesta»-, apartado 1 -«Fines y objetivos de la propuesta»-, subapartados c' y d' -«Objetivos de la propuesta» y «Finalidad del Anteproyecto»-.

¹ El resaltado se incorpora en el presente informe y no se contiene en el texto original.

² Llamamos la atención sobre la circunstancia de que el entrecorillado en el texto sí es original y que, de hecho, ese entrecorillado se emplea de manera constante en los documentos de la Comisión. Por esa razón, se ha optado por mantener el entrecorillado en todas las menciones que se hacen en este informe a las funciones de «representación técnica» que, hasta el momento, asumen con carácter general los procuradores aunque en numerosos procedimientos las asuman también los abogados –y, en determinados procedimientos, los graduados sociales-.



IV. CONSIDERACIONES PARTICULARES SOBRE EL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

1. Contexto de la reforma según su finalidad expresada en su Exposición de Motivos y la MAIN

10. Seguidamente se procederá al análisis del anteproyecto diferenciando los tres ámbitos o ejes temáticos sobre los que se articula la reforma: modificación del sistema de arancel, la supresión de la limitación de objeto para poder constituir sociedades profesionales mixtas y el acceso único a las profesiones de abogado y procurador.
11. El análisis del anteproyecto se hará siguiendo el preciso orden temático expresado en el apartado anterior, que es el que se considera más adecuado por razones expositivas. Ello no obstante, y en la medida en que la reforma proyectada pretende dar respuesta a las objeciones planteadas por la Comisión Europea en relación con el régimen vigente de la procura española, resulta de todo punto necesario referir con carácter previo los antecedentes del procedimiento de infracción 2015/4062 que está en el origen de la iniciativa, ya que, en definitiva, el núcleo del análisis que corresponde hacer en este informe pasa por determinar si realmente el anteproyecto da satisfacción a las exigencias de la Comisión y si proporciona una solución correcta y legítima entre las alternativas posibles que tienen cabida en el marco de referencia europeo y nacional, y en el bien entendido que al Consejo no le está dado invadir el terreno de la oportunidad entre esas alternativas posibles.
12. Por otro lado, la referencia a esos antecedentes se hace imprescindible cuando se observa que ni la Exposición de Motivos ni la MAIN ni la documentación incorporada a la misma expresan con la extensión suficiente esos antecedentes ni la posición y las objeciones de la Comisión, lo que dificulta notablemente la comprensión de la propuesta contenida en el anteproyecto ni si la misma proporciona realmente satisfacción a las objeciones que la han motivado.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

- 13.** Ya, por último, solo queda un apunte inicial que llevar a cabo y que explica la problemática que subyace a los antecedentes que seguidamente vamos a exponer: los procuradores, como los abogados, desarrollan una actividad de servicios que debe ser respetuosa con las exigencias de los arts. 49 -libertad de establecimiento- y 56 -libre prestación de servicios- del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -TFUE, en lo sucesivo-. Por otro lado, y aunque no exista una armonización sectorial concreta de las actividades de abogados y procuradores, ello no es contradictorio con el hecho ya indicado de que los preceptos citados del TFUE sean de aplicación a dichas actividades y que igualmente se encuentren comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a servicios en el mercado interior -en lo sucesivo, Directiva de Servicios-, según la delimitación de ese ámbito que se hace en su artículo 2.
- 14.** Así se asume sin controversia por parte de la Comisión Europea, del Gobierno de España y del legislador -Ley 25/2009, de 22 de noviembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, artículo 48-. Ello supone que las restricciones al libre ejercicio de esas profesiones y a la libertad de establecimiento sólo son admisibles si se justifican en una razón imperiosa de interés general y no son discriminatorias ni desproporcionadas, de manera que las eventuales restricciones se conecten causalmente con la causa de interés general que supuestamente las justifican y no vayan más allá de lo necesario para satisfacer esa razón imperiosa de interés general.
- 15.** Si no se satisfacen esos requisitos, las restricciones establecidas para la actividad de servicios -y, entre ellas, la procura- implicarían un incumplimiento o violación de los arts. 49 y 56 TFUE y de la Directiva de Servicios.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

- 16.** Dicho lo anterior, los antecedentes a los que tenemos que hacer referencia principian con el procedimiento de diálogo estructurado -procedimiento EU Pilot 2171/2011- que la Comisión acordó iniciar a la vista de varias denunciadas relacionadas con la regulación de la procura en España, y que se tradujo en la carta de emplazamiento enviada al Gobierno de España el 19 de junio de 2015 en la que se solicitó justificación de las restricciones aplicables a la actividad de los procuradores. El diálogo dio lugar a seis cartas de respuesta del Gobierno de España enviadas entre el 14 de octubre de 2011 y el 11 de abril de 2016, y a diversas reuniones sostenidas en los meses de septiembre de 2013, marzo de 2014 y octubre y diciembre de 2015.
- 17.** En términos sucintos, la Comisión consideró que la regulación española de la procura incurría en restricciones desproporcionadas y no justificadas de los arts. 49 y 56 TFUE en relación con los siguientes aspectos que entendía que debían adecuarse a dichos preceptos y a la Directiva de Servicios:
- (i) La incompatibilidad con las normas citadas de un arancel de mínimos con un margen de descuento como el vigente en España.
 - (ii) Las restricciones relativas a que en una sociedad prestadora de servicios jurídicos no pudiera integrar al mismo tiempo en su objeto los servicios de abogados y procuradores.
 - (iii) Y la exclusividad de reserva a favor de los procuradores de la actividad de «representación técnica» o procesal y los actos de comunicación entre las partes y los órganos jurisdiccionales.
- 18.** Nótese que, como hemos indicado en el §§ 8 y 9 de este informe, estos son los tres precisos ámbitos que, según la Exposición de Motivos y la MAIN del anteproyecto, justifican la iniciativa, por más que el tercero -reserva de «representación técnica» y actos de comunicación de las partes con los tribunales- se acabe transformando en el anteproyecto en algo diferente –titulación única para el acceso a las profesiones de abogado y procurador-.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

19. En concreto, y en relación con cada una de estas objeciones y de manera resumida, la Comisión consideró:

(i) Que el arancel de mínimos con un margen de descuento constituía una restricción a la libre prestación de servicios que no tenían un amparo real en las supuestas razones imperiosas de interés general alegadas por el Gobierno: protección de los consumidores y buena administración de justicia.

En lo que se refiere a la supuesta protección de los consumidores, que se pretendía justificar en que asegurando unos aranceles mínimos para los procuradores se garantizaba la buena calidad del servicio, la Comisión afirma que no existe ninguna relación entre uno y otro extremo, y que la buena calidad del servicio se garantiza por otros medios, como asegurar la correcta aplicación de las normas deontológicas o la buena capacitación técnica de los profesionales.

De manera literal, la Comisión afirmó que:

"La Comisión es de la opinión de que las tarifas mínimas reguladas, en lugar de proteger a los destinatarios de los servicios, perjudican esencialmente a los destinatarios de los servicios y protegen el interés de los procuradores, garantizando que reciban unos ingresos mínimos, independientemente de la calidad de su trabajo. La Comisión observa que si el verdadero objetivo de las tarifas mínimas obligatorias es proteger a los procuradores, también de los potenciales competidores que ofrezcan los mismos servicios a un precio inferior, debería considerarse como un objetivo de carácter económico que no puede justificar una restricción de las libertades".

Y en lo que se refiere a la buena administración de justicia, la Comisión razonó que le resultaba difícilmente comprensible que se realizase esa afirmación y, al mismo tiempo, se expusiese que, en determinados procedimientos ante la jurisdicción social, la civil y la penal -y puede añadirse también la contencioso-administrativa- se previese que la representación técnica y los actos de comunicación podían ser asumidos por otros profesionales cuyos honorarios no



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

están sujetos a arancel -graduados sociales y abogados-, lo que evidenciaba la falta de conexión entre la existencia de la tarifa y el supuesto fin que la justifica.

- (ii) En lo que se refiere a las limitaciones para que una sociedad prestadora de servicios jurídicos pudiera proporcionar al mismo tiempo los servicios propios de la actividad de abogados y procuradores, la Comisión consideró que constituía una restricción a la libre prestación de servicios y establecimiento y que, aunque las normas de incompatibilidades podrían justificar, en abstracto, una restricción de ese tipo, dichas normas no podían ir más allá de lo necesario para alcanzar el fin perseguido. En el caso concreto, la Comisión consideró que esa limitación aparecía absolutamente injustificada.

En primer lugar, semejante limitación no podía justificarse en necesidades derivadas de un diferente régimen deontológico o para garantizar la independencia e imparcialidad de los procuradores y abogados cuando el régimen deontológico es de todo punto similar y a menudo ambas profesiones -y el propio régimen deontológico- reciben un tratamiento común y se someten a obligaciones comunes en la legislación orgánica y ordinaria.

En segundo lugar, la Comisión también valoró que no es la separación de profesiones lo que asegura el cumplimiento de las obligaciones éticas y el respeto a la independencia e imparcialidad, sino su efectiva exigencia por las Corporaciones responsables en las que se integran los profesionales.

En tercer lugar, la Comisión también razonó que menos se entendía la imposibilidad de integración de abogados y procuradores en una misma sociedad cuando se permite que abogados o graduados se integren en una misma sociedad y realicen en ella los actos de comunicación o representación previstos en las leyes procesales -se insiste, en mayor o menor medida en todos los órdenes jurisdiccionales-. Y más aún le resulta incomprensible esa limitación



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

cuando en España se han introducido innovaciones técnicas y legislativas que permiten -y obligan- a que esos mismos profesionales tengan ahora acceso común a los mismos sistemas de comunicación que los procuradores -Lexnet-.

Y en cuarto lugar, tampoco resultaban comprensibles para la Comisión las alegaciones del Gobierno relativas a la distinta capacitación o cualificación de los profesionales de la abogacía y la procura cuando a ambos profesionales se les exige titulación jurídica y a los abogados, además, se les habilita para representar y realizar actos de comunicación en los procedimientos que antes se han indicado, lo que apuntaba a que no existen diferencias de capacitación que justifiquen la limitación.

Todo ello llevó a la Comisión a concluir que:

"Por lo tanto, la Comisión considera que al no permitirse la práctica multidisciplinar por parte de abogados y procuradores dentro de una misma entidad jurídica, España incumple el artículo 25 de la directiva de Servicios en el contexto de los artículos 49 y 56 TUE".

- (iii) Por último, y en lo que se refiere a la exclusividad de la reserva a favor de la procura de las funciones de representación y comunicaciones procesales, la Comisión también consideró que se trataba de una restricción no justificada y totalmente desproporcionada.

De manera específica, y es importante señalarlo por que se refiere a uno de los aspectos más controvertidos de la reforma cuyo análisis se abordará posteriormente -el relativo a la titulación única y capacitación común-, la Comisión rechazó que la exclusividad de la reserva de funciones pueda justificarse en unas supuestas necesidades incrementadas de formación en materia procesal de los procuradores y de las que carecerían los abogados que llevase a una distinta titulación que, a su vez, justificase una duplicidad de profesiones incompatibles.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

Y aclaramos que la controversia no deriva de la legitimidad y oportunidad de la reforma, que este Consejo no discute, sino de su suficiencia para dar satisfacción a los requerimientos de la Comisión para reconducir el marco normativo de la procura a las exigencias de los arts. 49 y 56 TFUE y la Directiva de Servicios.

En concreto, la Comisión afirmó que:

"La Comisión reconoce que existen dos requisitos de cualificación profesional distintos para estas dos profesiones y comparte la opinión de que los conocimientos específicos en materia procesal deben ser necesarios para la realización de actividades, como la "representación técnica" y los "actos de comunicación de las partes a los tribunales".

No obstante, es importante establecer un vínculo claro entre el ejercicio de una actividad que forme parte de una profesión regulada y el contenido de la formación. Es importante subrayar en este sentido que el Derecho procesal es parte de la formación de los abogados. Están obligados a respetar todas las etapas del procedimiento y los plazos establecidos en la ley y, por lo tanto, parecen estar suficientemente cualificados para desempeñar la representación técnica y la comunicación de actos de las partes a los órganos jurisdiccionales.

Además, en la práctica, hasta marzo de 2014 el Gobierno no empezó a aplicar el sistema de cualificaciones profesionales establecido en la Ley 24/2006. Antes de marzo de 2014, los procuradores y los abogados tenían los mismos requisitos de cualificación profesional (únicamente obtener una licenciatura en Derecho). El acceso a la profesión y el ejercicio de la misma se habían supeditado a la afiliación obligatoria a sus respectivos colegios profesionales.

Teniendo en cuenta el hecho de que el requisito de poseer determinadas cualificaciones profesionales para los procuradores y los abogados no ha sido aplicado en la práctica hasta marzo de 2014 y que incluso algunas universidades han decidido no organizar un master para procuradores habida cuenta del anteproyecto de ley sobre servicios profesionales y colegios profesionales, la Comisión considera que la reserva de actividad de los procuradores, con exclusión de los abogados no está necesariamente justificada.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

La Comisión considera que España no ha aportado argumentos sobre los motivos por los que la cualificación profesional de los abogados, en particular el contenido de su formación, no basta para ejercer actividades como la representación técnica y la comunicación de actos de las partes a los órganos jurisdiccionales”.

No se oculta en este argumento que si las exigencias de titulación para el acceso a las profesiones de abogado y procurador han sido hasta 2014 exactamente las mismas, las referencias a las diferencias de titulación que se aplican a partir de ese momento no explican una reserva exclusiva de funciones a favor de los procuradores que son muy anteriores. Y menos aún pueden ser la supuesta diferencia de titulación la que explique el carácter selectivo de la reserva, habida cuenta de los múltiples procedimientos en los que los abogados –e incluso otros profesionales, como los graduados sociales- asumen con toda normalidad esas mismas funciones. De la misma manera, resulta también evidente que la Comisión no cree, con toda la razón, que el sistema español sea tan deficitario en la formación de los abogados en materia de derecho procesal como para que estén inhabilitados para asumir la «representación técnica» o las comunicaciones de sus representados con los tribunales.

Por razones similares a las apuntadas para rechazar que hubiese impedimentos basados en las obligaciones deontológicas para integrar en una misma sociedad a abogados y procuradores, la Comisión también rechazó que eso pudiera ser motivo para justificar la exclusividad de la reserva de las funciones de constante referencia a favor de los procuradores.

En definitiva, no se oculta a la Comisión que los argumentos proporcionados para justificar la exclusividad de la reserva de funciones a favor de la procura son artificiosos y no constituyen ninguna razón poderosa de interés general que justifiquen unas barreras de entrada contrarias a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

20. En las anteriores circunstancias, el Gobierno de España se comprometió en marzo de 2014 a llevar a cabo una reforma de la legislación sobre servicios profesionales y colegios profesionales que la propia Comisión afirma que se produce en términos «menos ambiciosos» que los reclamados por ella misma.
21. El compromiso asumido por el Gobierno de España implicaba una reforma que abarcaba tres ejes: (i) se suprimía el arancel mínimo estableciendo un máximo, de manera que los honorarios serían en todo caso negociables con un máximo total de 75.000 €; (ii) se permitía la integración de procuradores y abogados en una misma sociedad de prestación de servicios profesionales jurídicos; (iii) **no se suprimía la exclusividad de la reserva de funciones a favor de los procuradores** -«representación técnica» y actos de comunicación- pero con la supuesta intención de aproximar la normativa española a esta exigencia se unificaban los requisitos de cualificación para el acceso a ambas profesiones. En definitiva, una reforma que abarca los tres ejes de la reforma de la que ahora se informa.
22. Cabría entender que, aunque no se atendían todos los planteamientos de la Comisión, ésta pudo haberlos considerado suficientemente atendidos, siquiera sea de manera implícita y al menos inicialmente o por el momento. Decimos esto porque la siguiente actuación de la Comisión consistió en dirigirse al Gobierno de España en fecha 17 de marzo de 2016 solicitando que se facilitase el calendario de implantación de esas medidas, así como explicaciones adicionales sobre los tres ejes de reforma indicados y el texto del proyecto legislativo correspondiente.
23. Hasta donde alcanza la información de la que dispone este Consejo, esa comunicación recibió como respuesta un escrito de 11 de abril de 2016 informando que las Cortes Generales habían sido disueltas con ocasión de la convocatoria de elecciones y que, con arreglo a la Constitución española y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, un gobierno funciones no podía acometer las reformas proyectadas.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

24. Tras esa comunicación, el Gobierno de España no adoptó ningún tipo de iniciativa y ello dio lugar a que, con arreglo a las previsiones del artículo 258 TFUE, la Comisión remitiera un dictamen motivado previo a iniciar el procedimiento correspondiente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Los textos que se han entrecorrido en el § 19 del presente informe son cita de la justificación de ese dictamen motivado. Se deriva de ello que la Comisión mantiene su posición inicial, incluida la relativa a que se supriman las limitaciones que atañen a la exclusividad de la reserva de funciones a favor de los procuradores -«representación técnica» y comunicaciones-.
25. Solo existe un último aspecto relativo al marco o antecedentes europeos que conviene advertir y es que los textos citados de la Comisión son los únicos con contenido jurídico relativos a la procura que pueden servir de referencia para este informe para situar la posición de las instituciones de la Unión Europea.
26. Se señala lo anterior para destacar que no existen pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con el caso concreto de la procura española que puedan servir de referencia y, en concreto, no puede servir de referencia la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de diciembre de 2016 (C-532/15 y 538/15), por más que dicha sentencia se refiera a los aranceles de los procuradores españoles.
27. Esta última afirmación requiere de una breve explicación: como es conocido, con la sentencia citada se respondió a sendas cuestiones prejudiciales planteadas por la Audiencia Provincial de Zaragoza y un Juzgado de Primera Instancia de Olot.
28. Ambas cuestiones suscitaron ciertas dudas de interpretación relativas a la compatibilidad del arancel de los procuradores con el Derecho de la Unión Europea, pero la respuesta fue tremendamente acotada y ajena a lo que constituye el conflicto jurídico que motiva la reforma.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

29. En concreto, y respondiendo a las preguntas de los tribunales españoles, el Tribunal de Justicia concluyó que la normativa española del arancel de la procura era conforme con el artículo 101 TFUE en la medida en que no cabía derivar de la misma que se produjeran infracciones de derecho de la competencia consistentes en comportamientos colusorios o concertados algo que, como se ve, es totalmente ajeno a lo que motiva la reacción de la Comisión y la reforma proyectada, que no guarda relación con esa cuestión sino con la libertad de prestación de servicios y establecimiento.
30. Los órganos jurisdiccionales españoles también preguntaron por la compatibilidad del arancel con el artículo 56 TFUE -libre prestación de servicios-, cuyo aparente incumplimiento es precisamente uno de los motivos que justificó la incoación del procedimiento de infracción y la reforma proyectada, pero el Tribunal de Justicia inadmitió las preguntas o cuestiones relativas a dicho precepto por su defectuoso planteamiento: los órganos jurisdiccionales españoles no razonaron o justificaron la concurrencia de un componente o afectación transnacional europea que justificase la relevancia del Derecho de la Unión Europea.
31. Cabe añadir que este Consejo conoce otros antecedentes de cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Justicia por órganos jurisdiccionales españoles en los que se ha planteado la incompatibilidad de la regulación del arancel de los procuradores con el Derecho de la Unión Europea, e igualmente conoce que dichos antecedentes no se han traducido en respuestas del Tribunal por la circunstancia de que en todos los casos los procedimientos nacionales concluyeron mediante transacción entre los procuradores afectados y las partes que discutieron sus honorarios, lo que determinó la pérdida de objeto esos procedimientos nacionales y, con ello, también la pérdida del objeto de las cuestiones prejudiciales, que han de suscitarse en todo caso en un «pleito pendiente» ante un órgano jurisdiccional nacional.



32. No existen, por lo tanto, precedentes del Tribunal de Justicia de interés para el presente informe que pongan en cuestión las conclusiones de la Comisión en cuanto a la incompatibilidad del arancel –o de las limitaciones de las sociedades multidisciplinares o de la reserva de las funciones de «representación técnica» o actos de comunicación- con los arts. 49 y 56 TFUE y con la Directiva de Servicios.
33. Una vez situado el contexto de la reforma, podemos ya abordar separadamente los tres ejes del anteproyecto.

2. Reforma del arancel de los procuradores. 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.

34. Cabe avanzar que, en este punto, la reforma proyectada 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. De hecho, y en los términos en que viene planteada, el Consejo entendería que la Comisión llegase a la conclusión de que la norma proyectada es un simple diferimiento del problema que, se insiste, es adecuarse al Derecho de la Unión Europea y que permanecería incumplido.
35. Para entender esta afirmación es necesario situarse en el marco normativo vigente, que lo proporciona en lo esencial el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre. Como es conocido, el reglamento mencionado establece y aprueba el arancel de los procuradores, única profesión en España que, junto con notarios y registradores, tiene establecido un marco de honorarios oficiales de carácter fijo o cuasifijo con un margen de descuento de hasta el 12%.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

36. Tanto la Comisión Europea en el procedimiento de incumplimiento de constante cita, como también en el ámbito interno la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia –CNMC en lo sucesivo, y lo ha hecho así en varios informes desde los años 90 y lo vuelve a hacer en su informe de 22 de marzo de 2018, precisamente en relación con el anteproyecto que ahora se informa- consideran que el establecimiento de una tarifa mínima por prestación de servicios profesionales es incompatible con las exigencias propias de un marco de competencia efectiva.
37. Las razones por las que la Comisión considera que una tarifa o arancel de mínimos no es conforme con el Derecho de la Unión Europea ya se han expuesto en el § 19 de este informe, sin que aprecie la concurrencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen su establecimiento. En concreto, y como ya se ha dicho, descarta que una restricción de ese tipo pueda justificarse en el mantenimiento de la calidad de los servicios ni en las necesidades de la Administración de Justicia.
38. No insistiremos en lo que ya se ha expuesto, y solo añadiremos que en esa misma línea la CNMC añade que la desaparición de esta restricción redundaría en el aumento de la competencia, algo que la experiencia demuestra que suele mejorar la calidad de los servicios y no al contrario. También afirma la CNMC que la existencia de precios fijos publicados en una norma no es ni la única ni la mejor manera de satisfacer la necesaria publicidad del coste de los servicios al consumidor, y que eso es algo que se consigue mucho mejor con la simple exigencia de que los servicios se presupuesten con carácter previo a su ejecución –nota de encargo-, lo que garantiza una información efectiva y concreta en relación con cada encargo.
39. Siendo este el punto de partida, la reforma de este aspecto de la regulación de los honorarios de la procura se contiene en el artículo 3 del anteproyecto y en su disposición transitoria segunda, **a lo que hay que añadir ciertas menciones contenidas en la Exposición de Motivos del anteproyecto.**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

40. En términos generales, lo que afirma el prelegislador es que pretende modificar el arancel para que los honorarios sean libremente negociados con el cliente, que contará –se dice en la MAIN- con la información suficiente mediante la exigencia de un presupuesto previo y en todo caso con un importe global máximo por «asunto» de 75.000 €.
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.
 - a) *Previsiones del articulado. Reducción del límite del importe global de honorarios por un «asunto».*
42. En cuanto a lo que hace, tenemos que referir dos previsiones: su artículo 3 y su disposición transitoria segunda.
43. El artículo 3 modifica el apartado 1 de la disposición adicional única del Real Decreto-Ley 5/2010, de 31 de marzo, que estableció que la «cuantía global por derechos devengados por un procurador de los Tribunales en un mismo asunto, actuación o proceso no podrá exceder de 300.000 euros», sin perjuicio de la posibilidad de superación bajo autorización del juez en supuestos «excepcionales» y «de manera extraordinaria».
44. El redactado del precepto se mantiene exactamente igual y solo se modifica en importe máximo, que de 300.000 pasa a 75.000 €.
45. Teniendo en cuenta que la modificación de la norma se ha referido exclusivamente al importe, nada tiene que oponer el Consejo: **siempre y cuando la reforma acabe estableciendo realmente un sistema de precios libres en el que el importe global señalado sea un máximo**, nada habría que objetar en cuanto que entendemos que no implica ninguna restricción a la competencia y se justifica en el establecimiento de un límite en beneficio del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

consumidor, tanto más cuanto que ese límite produciría también su efecto respecto de la condena en costas de terceros que nada habrían contratado con el procurador correspondiente.

46. Por otro lado, que el importe sea de 75.000 €, u otro superior o inferior, es una valoración económica frente a la que el Consejo, atendida su función, nada tiene que objetar en cuanto que es un importe que, por sí, no refleja ningún tipo de irracionalidad o desproporción.
47. Sí conviene poner de manifiesto, sin embargo, no una objeción, pero sí una advertencia de tipo técnico: la referencia del precepto a un «límite global» por «asunto», ha sido interpretada por la Sala Primera y la Sala Tercera del Tribunal Supremo –autos de 15 de marzo de 2017, ECLI:ES:TS:2017:2259, y de 10 de mayo de 2018, ECLI:ES:TS:5055A- en el sentido de que por «asunto» cabe entender «proceso», esto es, con todas sus instancias e incluyendo los recursos ordinarios y extraordinarios, de manera que el importe global comprende el máximo que puede llegar a facturarse por un procurador –a cliente o en costas- considerando la suma de los importes de todas las instancias.
48. En la medida en que esta jurisprudencia cabe considerarla conocida por el prelegislador y que ninguna previsión en contrario se ha incorporado al anteproyecto, cabe interpretar también que ese es el preciso sentido que se ha querido atribuir a la norma. En otro caso, esto es, si la intención del prelegislador es diferente, tendría que indicarlo expresamente, y ello en el bien entendido de que este Consejo nada tiene que oponer ni objetar a que el sentido de la norma sea precisamente el que deriva de la jurisprudencia que se ha enunciado.
49. En cuanto a la disposición transitoria segunda, el anteproyecto establece que la nueva limitación se aplicará a los procedimientos que se inicien a partir de su entrada en vigor.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

50. En principio, nada habría que objetar a esta previsión, pero este Consejo no puede dejar de señalar que le llama la atención, y también le produce extrañeza, esta regla transitoria desde el momento en que se refiere a una previsión inicial –la del Real Decreto-Ley 3/2010- que igualmente estableció una regla transitoria que, para un supuesto idéntico, era totalmente diferente, previendo que el límite de minutación se aplicaría a todos los supuestos de asuntos cuyos honorarios no se hubiesen liquidado con carácter firme.
51. Como quiera que ante supuestos idénticos se han aplicado reglas transitorias dispares, y que no existe indicio alguno, ni en la Exposición de Motivos ni en la MAIN ni en ningún otro documento incorporado al expediente, de la razón por la que se ha optado por una regla transitoria tan dispar en un caso y otro, no podemos descartar que se trate de un error o inadvertencia, por lo que este Consejo recomienda vivamente un reexamen de la propuesta en este punto aunque solo sea para confirmar que su redactado es realmente el que se quiere proporcionar a la norma.
- b) Menciones de la Exposición de Motivos y de la MAIN. La falta de regulación de la supresión del arancel de mínimos en el anteproyecto.*
52. En la Exposición de Motivos y en la MAIN se afirma que se diferencian dos aspectos a una posterior modificación reglamentaria: la modificación del arancel para establecer un sistema real de precios libres negociados con el límite máximo ya indicado de 75.000 euros; y la obligatoriedad del presupuesto u hoja de encargo.
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.
54. En primer lugar, porque realizar semejante afirmación en la parte no vinculante de la Ley –ni tan siquiera en una disposición adicional de la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

propia Ley que imponga un mandato cierto al Gobierno para el desarrollo reglamentario, tanto en cuanto al sentido de la regulación reglamentaria como en cuanto a su plazo- es lo mismo que no hacer absolutamente nada más allá de expresar un simple *desideratum*.

55. Y en segundo lugar, porque no cabe olvidar que lo que justifica la reforma es precisamente remediar una situación de incumplimiento del Derecho de la Unión Europea que no viene motivada por el importe máximo de los honorarios de los procuradores –que curiosamente es lo único que se regula con carácter vinculante- sino por la existencia de la tarifa que impide negociar los honorarios de los procuradores –que es precisamente lo que se deja de regular-.
56. Limitarse a expresar que más adelante se establecerá el sistema de precios libremente pactados no es cumplir ni con los requerimientos de la Comisión ni con el supuesto fin esgrimido para justificar la nueva norma. La nueva norma no hace otra cosa que diferir a futuro el efectivo cumplimiento de los arts. 49 y 56 TFUE y la Directiva de Servicios, desconociendo que ese cumplimiento es exigible no a futuro, sino de presente y que, de hecho, hace ya mucho tiempo que se viene incumpliendo.
57. Por último, y en lo que se refiere igualmente a diferir a futuro la obligatoriedad del presupuesto u hoja de encargo, en la medida en que este Consejo considera que el establecimiento de precios libres tendría que incorporarse a la norma de manera inmediata, entiende también que de la misma manera tendría que incorporarse a la norma de manera inmediata la obligatoriedad del presupuesto de los honorarios ya que, siendo negociables, sería de todo punto necesario que el consumidor tuviese un conocimiento cierto del coste de honorarios de los servicios que encomienda.



3. Reforma de las sociedades multidisciplinarias de servicios jurídicos. Modificación de la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales.

58. Avanzamos que, en este punto, el Consejo considera que la reforma proyectada para hacer posible que una misma sociedad de servicios jurídicos pueda llevar a cabo la actividad propia de abogados y procuradores es correcta.
59. Ahora bien, y precisamente porque es correcta, se hace más injustificable la reserva de determinadas actividades a favor de los procuradores -«representación técnica» y comunicación con los tribunales- o la incompatibilidad del ejercicio de la profesión de procurador y abogado que la reforma proyectada no aborda y que sustituye por una titulación conjunta, como se examinará en el apartado 4 de este mismo epígrafe.
60. Pero centrándonos en este aspecto de la reforma, y para tener presente su alcance, se tiene que partir del dato de que con arreglo al vigente artículo 3 de la Ley de Sociedades Profesionales no es posible constituir sociedades profesionales con actividades diversas si esas actividades se han declarado incompatibles por una norma con rango de Ley. En la medida que el artículo 23 de la Ley de Enjuiciamiento Civil declara incompatible el ejercicio de la abogacía y la procura, no sería hoy por hoy posible constituir una sociedad que integre abogados y procuradores para el ejercicio simultáneo de las actividades de ambas profesiones.
61. Conviene recordar que la Comisión expuso, y a juicio de este Consejo lo hizo de manera convincente, que las limitaciones para la integración conjunta en una misma sociedad de abogados y procuradores, de manera que se limitase el objeto posible de actividad de la sociedad, constituía una restricción a la libre prestación de servicios que, con arreglo artículo 25 de la Directiva de Servicios, solo podía llegar a imponerse si concurría alguna de las excepciones previstas en el propio precepto. De otra forma, se



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

incurría en incumplimiento de dicho precepto y, con ello, del artículo 56 TFUE.

62. Ya hemos expuesto en el § 19 de este informe las razones por las que la Comisión rechazó que concurriesen razones que justificasen la excepción a la posibilidad de constituir una sociedad multidisciplinar en el ámbito de los servicios jurídicos que impidiese la coexistencia de socios profesionales abogados y procuradores, razones que, por otro lado, han sido compartidas por la CNMC en su informe de 22 de marzo de 2018 y que, de hecho, viene abogando de antiguo por la supresión de este tipo de restricciones por constituir una limitación injustificada de la libre competencia -informe de junio de 2009, *«Informe sobre las restricciones a la competencia en la normativa reguladora de la actividad de los Procuradores de los Tribunales»*-.
63. En concreto, se descartaba que estuviese justificada la limitación con fundamento en la disparidad de régimen deontológico cuando ese régimen deontológico era de todo punto similar, y ello al margen de que no resultase comprensible que se afirmase que la disparidad de funciones de uno y otro impidiese la prestación de servicios en una misma sociedad cuando esos mismos servicios podían ser prestados por los propios abogados de la sociedad en un número importante de procedimientos en los que se autoriza a los abogados a desempeñar las mismas funciones que un procurador en cuanto a la «representación técnica» y actos de comunicación y utilizando los mismos sistemas de comunicación que los procuradores -Lexnet-.
64. El Gobierno aceptó este planteamiento y fruto de ello es la reforma que ahora se proyecta, que se concreta en el artículo 2 del anteproyecto y que reforma el artículo 3 y añade una disposición adicional octava de la Ley 2/2007, de 15 de marzo de sociedades profesionales.
65. Con arreglo a la reforma, el párrafo primero del artículo 3 de la Ley de Sociedades Profesionales sigue diciendo exactamente lo mismo que ahora -*«Las sociedades profesionales podrán ejercer varias*



actividades profesionales, siempre que su desempeño no se haya declarado incompatible por norma de rango legal»-, pero se añade un párrafo que establece que las sociedades podrán ejercer simultáneamente las actividades de abogacía y procura, con lo que en el mismo precepto se enuncia la regla y una de sus excepciones.

66. En consonancia con lo anterior, se añade una disposición adicional octava en la Ley de Sociedades Profesionales que afirma de manera expresa la posibilidad de constituir y registrar sociedades profesionales que integren abogados y procuradores y la no aplicación de prohibiciones por razón de incompatibilidad a la sociedad ni a sus socios.
67. Así las cosas, el juicio que merece la reforma es favorable en cuanto que remedia, aunque sea tardíamente, un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea sin que, por otro lado, y visto el redactado de la norma, se aprecien mejoras de técnica legislativa que puedan ser sugeridas.

4. Reforma del acceso a la abogacía y la procura. Modificación de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

68. Este último eje de la reforma es el que plantea la situación más extraña desde el punto de vista de la regulación proyectada ya que, respondiendo a una exigencia de la Comisión –la reserva exclusiva de determinadas actividades a los procuradores-, se acaba proyectando una cuestión diferente –titulación única para dos profesiones diferentes-.
69. Y que estas dos cuestiones están relacionadas, cuanto menos en el planteamiento del prelegislador, no es algo que meramente se intuya o induzca en este informe, sino que ha sido expresamente afirmado como justificación del anteproyecto en su Exposición de Motivos, donde literalmente se dice, en relación con los motivos de la reforma:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

*"En primer lugar el relativo a la reserva en favor de los procuradores del ejercicio de tareas tales como la "representación técnica" y la realización de actos de comunicación de las partes a los Tribunales, considerada desproporcionada y no acorde con el interés general, **objeción que da lugar a la configuración de un acceso único a las profesiones de abogado y procurador...**"³*

70. Esta circunstancia nos obliga en el presente informe a valorar separadamente, como hemos hecho con otro eje de la reforma, lo que el legislador ha dejado de hacer –abordar la reserva de funciones a los procuradores- y aquello que efectivamente hace y a lo que ha limitado la reforma –configurar un acceso único a dos profesiones-.
71. Y se avanza que nuestra conclusión en este punto es francamente desfavorable: en lo que se refiere a la falta de abordaje de la cuestión nuclear objetada por la Comisión –la reserva exclusiva de funciones a la procura- nuestra conclusión es que el anteproyecto vuelve a defraudar los fines que justifican su dictado y mantiene al Estado español en situación de incumplimiento de los arts. 49 y 56 TFUE y de la Directiva de Servicios. Por otro lado, la trascendencia de esta carencia es tal que impide por completo formular un juicio de adecuación sobre lo que efectivamente hace, esto es, sobre si la unificación o «reunificación» de titulaciones es adecuada.
72. Para llegar a estas conclusiones tenemos que analizar una serie de cuestiones: (i) las exigencias de la Comisión para dar cumplimiento al Derecho de la Unión Europea; (ii) la insuficiencia de la solución contenida en el anteproyecto para dar satisfacción a esas exigencias –titulación única-; (iii) y la problemática que plantea el análisis de la concreta propuesta a la vista de las carencias que se detectan al abordar las otras dos cuestiones.

³ El resaltado se añade en el presente informe.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

73. Seguidamente procederemos a analizar de manera separada estas tres cuestiones.

a) La persistencia de la exclusividad de la reserva de funciones en cuanto a la «representación técnica» y las comunicaciones con juzgados y tribunales a favor de los procuradores.

74. Como hemos dejado apuntado en el § 19 de este informe, la Comisión ha entendido que la reserva en exclusiva a los procuradores de las funciones de «representación técnica» y de comunicación de las partes con los juzgados y tribunales constituye una restricción a los servicios que pueden prestar otros operadores jurídicos –los abogados- que no tiene una justificación atendible en razones imperiosas de interés general y que, por ello, es contraria a los arts. 49 y 56 TFUE y la Directiva de Servicios.

75. Y en este punto conviene aclarar que la Comisión es muy precisa al indicar que no discute que las funciones de «representación técnica» y comunicación de las partes con los tribunales puedan ser reservadas a determinadas profesiones, sino que lo que no acepta es que existan razones que justifiquen que esa reserva sea en exclusiva para los procuradores con exclusión de los abogados. No es la reserva a los procuradores, sino los términos concretos de esa reserva, con exclusión de los abogados, lo que determina la restricción contraria al Derecho de la Unión Europea.

76. Las razones por las que la Comisión llega a esta conclusión se expusieron en el § 19 de este informe, aunque ahora conviene recordarlas para situar después en su justa media la alternativa a esta exigencia que se incorpora al anteproyecto –recuérdese, la titulación única-.

77. En primer lugar, el Gobierno afirmó ante la Comisión que los procuradores prestan a sus clientes unos servicios específicos que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

determinan que su relación con los clientes y los tribunales sea diferente a la de los abogados, sobre todo en el plano deontológico.

- 78.** Como ya se ha expuesto, la Comisión ha rechazado semejante planteamiento poniendo de manifiesto que los procuradores, igual que los abogados, son elegidos libremente por sus clientes y tienen la obligación de asumir y defender o representar sus intereses con la misma exigencia de probidad, y que ello no determina ninguna diferencia sustancial ni impedimento para, al mismo tiempo, mantener la debida actitud de lealtad para con los tribunales, siendo las exigencias deontológicas de una y otra profesión sustancialmente iguales en ambos aspectos.
- 79.** De hecho, la aceptación por parte del prelegislador de que no existen diferencias deontológicas sustanciales es lo que le lleva a admitir que no existe tampoco impedimento alguno para que abogados y procuradores se integren en una misma sociedad de servicios profesionales lo que, en opinión de este Consejo, confirma el juicio de la Comisión y hace difícilmente comprensible que se pretenda sostener este argumento para mantener la exclusividad de la reserva de determinadas funciones a favor de los procuradores.
- 80.** En segundo lugar, la Comisión rechaza con rotundidad que la exclusividad de la reserva pueda justificarse en una supuesta especial capacitación de los procuradores de la que carecerían los abogados, que es lo que parece haberse afirmado por el Gobierno de España. La Comisión no cree que la formación de los abogados españoles en materia de derecho procesal sea tan defectuosa, e inferior a la de los procuradores, como para no estar preparados para asumir una «representación técnica», desconocer las distintas fases de los procedimientos o cómo se llevan a cabo los actos de comunicación de las partes con los Tribunales, de manera que sea eso lo que justifique la exclusión de esas funciones en el caso de los abogados y su reserva a los procuradores.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

- 81.** Menos cree la Comisión que ello pueda ser así cuando esas funciones reservadas en exclusiva con carácter general a los procuradores pueden ser asumidas por los abogados, por específica previsión legal, en todas las jurisdicciones y para determinado tipo de procedimientos -civil, penal, social y contencioso-administrativo- sin que, al parecer, su capacitación les impida desarrollar idénticas funciones que las reservadas en exclusiva con carácter general a los procurados. Y menos se entiende cuando las reformas procesales en materia de actos de comunicación imponen a los abogados la utilización de las mismas herramientas informáticas que a los procuradores -Lexnet-.
- 82.** Y a todo ello añade la Comisión un último argumento en la línea de señalar que no puede creer que la exclusividad de la reserva funcional se justifique en una diferente capacitación proporcionada por el título de acceso: el título de acceso diferenciado que permite la colegiación en corporaciones diferentes -colegios de abogados y de procuradores- y, con ello, el desempeño de profesiones diferentes, sólo se viene aplicando desde 2014, mucho después del inicio del diálogo estructurado con el que se pretendía remediar las carencias de la legislación española: hasta ese momento, el título de acceso a ambas profesiones era exactamente el mismo y esa es la situación de la inmensa mayoría de los abogados y procuradores de España, que han accedido a la profesión de abogado y procurador con el mismo título -a salvo la situación transitoria de algunos procuradores más antiguos que pueden desempeñar la profesión sin título universitario alguno-, contribuyendo aún a hacer más incomprensible las afirmaciones relativas a que es la distinta capacitación profesional de uno y otro colectivo lo que justifica la reserva funcional exclusiva a favor de los procuradores.
- 83.** Este Consejo tiene que aceptar que la situación que expone la Comisión en su dictamen motivado se corresponde con la realidad, que las concretas razones alegadas por el Gobierno español no proporcionan una justificación atendible para mantener una reserva exclusiva de funciones de «representación técnica» y actos de comunicación con los tribunales a favor de la procura, y que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

mantenerlo supone persistir en infracción de los arts. 49 y 56 TFUE y de la Directiva de Servicios, lo que nos lleva a concluir que, mientras se mantenga la reserva, la reforma proyectada es insuficiente para satisfacer los fines que la justifican, algo que, desde luego, no se remedia estableciendo una titulación única para el acceso a las profesiones de abogado y procurador, cuestión que abordaremos en el siguiente subapartado.

b) La falta de conexión de la propuesta de titulación única para el acceso a las profesiones de abogado y procurador con la finalidad de proporcionar una alternativa en relación con el incumplimiento detectado por la Comisión.

84. Como hemos indicado en diferentes apartados del presente informe -§§ 8 y 69-, el establecimiento de un título único para el acceso a las profesiones de abogado y procurador se enuncia en la Exposición de Motivos del anteproyecto como una consecuencia de las quejas de la Comisión relativas a la exclusividad de la reserva a favor de los procuradores de la «representación técnica» y de los actos de comunicación.
85. A pesar de esa afirmación, no se proporciona por el prelegislador una explicación que haga comprensible cómo la reunificación del título de acceso remedia las quejas de la Comisión en lo que se refiere a la exclusividad de la reserva de funciones a favor de la procura, conexión que, cuanto menos, no es evidente.
86. Ninguna explicación al respecto se proporciona en la Exposición de Motivos ni en la MAIN –en la que la explicación se sustituye por una afirmación pretendidamente apodíctica⁴- ni en el documento de respuesta al dictamen motivado de la Comisión.

⁴ La MAIN se limita a aseverar lo siguiente:

“C. *Objetivos de la propuesta.*”



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

87. Puestos a intentar imaginar o adivinar cómo el prelegislador conecta uno y otro extremo, solo se alcanza a atisbar dos posibles explicaciones: que como la Comisión no admite que la diferencia de titulación justifique la exclusividad de la reserva de funciones a favor de la procura, se opte por hacer desaparecer esa diferencia de titulación; o bien que como la queja de la Comisión se funda en la desproporción de la limitación que implica la exclusividad de la reserva, se entienda que la existencia de una titulación única facilitaría las «puertas giratorias» de la abogacía a la procura y viceversa, contribuyendo con ello a mitigar el rigor de la desproporción.
88. No se nos alcanza a imaginar una tercera explicación y ello sin perjuicio de que, a juicio de este Consejo, ninguna de las dos explicaciones que imaginamos permitan establecer la conexión con las quejas de la Comisión y, por tanto, permitan entender que con esta medida se satisfacen los fines de la reforma en cuanto a dar cumplimiento a las exigencias del Derecho de la Unión Europea.
89. En primer lugar, y en lo que se refiere a la eventual «explicación» de que la reforma deriva de que el prelegislador acepta el argumento de la Comisión en cuanto a que la reserva de funciones a favor de la procura no puede justificarse en una supuesta inferior capacitación de los abogados en aspectos procesales, es evidente que siquiera sea desde un punto de vista lógico es posible sostener que exista conexión entre la medida y su aparente finalidad: si se acepta que no existen diferencias de capacitación que justifiquen la reserva de funciones a favor de la procura es evidente que la consecuencia tendría que ser la supresión de la reserva de funciones, ya que su falta de justificación es exactamente la misma si establecen dos

-
- *El acceso único a la profesión. En definitiva, con dichas reformas se permite conciliar la libre prestación de servicios sin menoscabar la eficaz administración de la justicia en España y la protección de su justiciable. Las reformas proyectadas consiguen garantizar el efecto útil de la Directiva, sin exigen un cambio radical en el entendimiento de la profesión del procurador que pusiera en peligro el funcionamiento de los juzgados y tribunales, y eventualmente de la tutela judicial efectiva del ciudadano”.*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

titulaciones diferenciadas para la misma función o si solo se establece una.

90. Y en segundo lugar, tampoco sería aceptable la segunda «explicación» -una supuesta atenuación de la desproporción de la limitación al permitir transitar con más facilidad de una profesión a la otra-, algo que con absoluta evidencia desenfoca los términos del problema: la cuestión no consiste en poner más o menos fácil o difícil el pasar de una profesión a la otra, sino precisamente que exista la necesidad de tener que pasar de una a otra o elegir entre una y otra si nada lo justifica. De hecho, el establecimiento de una misma titulación y el reconocimiento de que esa única titulación capacita para el desempeño de las funciones de una y otra profesión es lo que hace inexplicable, una vez que se concluye que no hay exigencias deontológicas o derivadas de la mejor administración de justicia que lo imponga, que se sigan reservando a la procura las funciones que están en el punto de mira de la Comisión.

91. En definitiva, tenemos que concluir que la reforma propuesta en el anteproyecto no solo no aborda ni soluciona de manera directa el incumplimiento que motiva el procedimiento incoado por la Comisión en relación con la reserva de funciones a favor de la procura, sino que su aparente alternativa tampoco lo hace ni tan siquiera de manera indirecta, y está absolutamente desconectada de su aparente finalidad. Dicho de forma más directa, y empleando los términos de la Comisión, la reforma proyectada debió ser necesariamente «más ambiciosa» si con ello se pretendía remediar los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea que parecen justificarla. Mientras este aspecto no se solucione adecuadamente, persistirá la infracción que ha motivado la reacción de la Comisión.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

c) La titulación única para el acceso a las profesiones de abogado y procurador: imposibilidad de análisis de corrección de la propuesta desde una perspectiva autónoma.

92. Una vez que se concluye que la reforma no aborda de manera directa el incumplimiento relativo a la exclusividad de la reserva de funciones que motiva la acción de la Comisión, y que lo que sí aborda –la titulación única para el acceso a las profesiones de abogado y procurador- aparece desconectado de esa finalidad, lo que ahora procedería, igual que hemos hecho en relación con la reforma propuesta para el arancel, es examinar si la propuesta del anteproyecto –insistimos, la titulación única- es viable por sí misma y al margen de esa finalidad aparente.
93. Esta vez, sin embargo, y al contrario de lo que ocurría con el arancel, no es posible realizar ese examen autónomo por las carencias del propio anteproyecto que es incoherente con su finalidad y contradictorio con su contenido.
94. Efectivamente, cabría realizar una primera afirmación y es que, en un planteamiento puramente abstracto, se acepta en este informe que la decisión de que la titulación de acceso a la abogacía y a la procura sea la misma o sea distinta plantea una alternativa asequible al legislador: actualmente es distinta y nada hay en el marco normativo superior –Constitución y Derecho de la Unión Europea- que lo impida y hasta el año 2014 era diferente sin que, nuevamente, nada había en el marco normativo superior que lo impidiese.
95. Se insiste en que ello es así en una primera aproximación en abstracto. Dicho esto, la perspectiva del análisis en concreto es diferente.
96. Primero, porque el anteproyecto afirma responder a una finalidad –dar satisfacción a las exigencias de la Comisión en orden a la exclusividad de la reserva de funciones- de la que, en realidad, está totalmente desconectado, lo que impide conocer entonces a qué



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

finalidad real responde, ni si esa finalidad desconocida es legítima constitucionalmente y para el Derecho de la Unión Europea, ni más primariamente aún si el contenido de lo que se pretende en el anteproyecto es útil o adecuado para esa finalidad desconocida.

- 97.** Por otro lado, el anteproyecto es contradictorio en su contenido en la medida en que la «reunificación» de la titulación se presenta como una consecuencia de las exigencias de la Comisión en relación con la reserva de funciones o, al menos, como una alternativa posible que, en realidad, no resulta comprensible desde las premisas del propio proyecto.
- 98.** Decimos esto porque la alternativa planteada por el prelegislador insiste en mantener la exclusividad de la reserva a favor de los procuradores y con exclusión de los abogados con fundamento en la incompatibilidad de las profesiones, sin embargo, si se acepta como premisa que la esencia de la función del procurador que justifica su existencia como profesión diferenciada es precisamente la reserva en exclusiva de la «representación técnica» y actos de comunicación, y esa reserva es contraria al Derecho de la Unión Europea, cabe entonces plantearse qué sentido tiene mantener la incompatibilidad.
- 99.** De hecho, ese mismo planteamiento tendría que hacerse solo ya con la reforma proyectada desde el momento en que esa incompatibilidad deja de ser tal para las personas jurídicas al permitirse –de manera inevitable por exigencias del Derecho de la Unión Europea- la existencia de sociedades profesionales de abogados y procuradores.
- 100.** La regla habitual –y lógica- es que las incompatibilidades que afectan a las personas físicas se aplican igualmente a las personas jurídicas que desarrollan la misma actividad, y que la incompatibilidad que afecta a uno de los miembros de la persona jurídica se extiende a la propia persona jurídica y a todos sus miembros⁵. Más aún tiene que ser así cuando la desaparición de la incompatibilidad para las personas jurídicas se debe a su falta de fundamento –la inexistencia

⁵ Por ejemplo, artículo 28.6 del Estatuto General de la Abogacía.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

de impedimentos deontológicos o exigencias derivadas de la función de la profesión de procurador- y ese fundamento resulta ser el mismo para justificar la incompatibilidad de las personas físicas.

- 101.** En definitiva, y esto es lo que tendremos que trasladar forzosamente a las conclusiones de nuestro informe, resulta del todo imposible realizar una valoración de la propuesta en orden a la «reunificación» de titulaciones desde el momento en que esa propuesta no guarda relación con la finalidad aparente de la reforma y no resulta posible conocer la finalidad real ni si esa finalidad es legítima constitucionalmente y desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea.

- 102.** Por otro lado, la «reunificación» de las titulaciones, asentada sobre el mantenimiento de la reserva de funciones y la incompatibilidad de profesiones, es contradictoria con las soluciones que el propio anteproyecto recoge para otros aspectos de la profesión de abogado y procurador –sociedades de objeto múltiple-, que lo que hace es precisamente negar la existencia de incompatibilidad, con lo que decae el fundamento de la reserva, lo que parece que si a algo ha de conducir no es a incidir sobre las titulaciones, sino sobre la supresión de la reserva de funciones y la incompatibilidad.

- 103.** En semejantes circunstancias, resulta por completo imposible formular un juicio de adecuación sobre el acierto o desacierto de la decisión de «reunificar» las titulaciones que, se insiste, en estas concretas circunstancias debe ser informada desfavorablemente. Por otro lado, y si no resulta posible formular un juicio sobre la reforma en su aspecto general, menos aún es posible llevarla a cabo sobre su regulación de detalle, lo que fuerza a concluir el informe en este punto.



V. CONCLUSIONES

Primera. El anteproyecto informado solo de manera parcial, insuficiente y deficiente satisface los supuestos fines que lo justifican. Ello determina que el anteproyecto informado no remedia los incumplimientos del Derecho de la Unión Europea que han motivado su dictado, incumplimientos que persisten.

Segunda. En relación con la reforma del arancel, el informe solo es favorable de manera parcial y considera que el anteproyecto no satisface los finales fundamentales de la reforma ni los requerimientos de la Comisión Europea en sus aspectos más esenciales. En concreto:

1. No se plantea objeción alguna en lo que se refiere a la reducción del importe máximo global de honorarios de procurador por «asunto» a la cifra de 75.000 euros establecido en el artículo 3 del anteproyecto.

2. El Consejo interpreta que el anteproyecto se elabora con conocimiento por parte del prelegislador de que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por «asunto» se entiende el «proceso», comprendiendo todas sus instancias y recursos ordinarios y extraordinarios. En otro caso, sería necesario hacer una mención expresa en cuanto a que el sentido de la norma es otro, y ello en el bien entendido que este Consejo no encuentra reparo alguno a que el sentido de la expresión siga siendo precisamente el que le ha atribuido el Tribunal Supremo.

3. Es recomendable que se lleve a cabo una revisión o consideración específica de la regla establecida en la disposición transitoria segunda del anteproyecto ya que, siendo correcta en su enunciado, es disonante o incoherente con las previsiones transitorias que hasta el momento se han seguido al regular el mismo supuesto, y ello a fin de descartar la existencia de error o imprevisión y que la regulación que se quiera llevar a cabo sea, en realidad, diferente.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

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.

5. En coherencia con la conclusión anterior, el Consejo entiende que es necesario y conveniente que la nueva norma incorpore la obligatoriedad del presupuesto u hoja de encargo para su inmediata exigibilidad.

Tercera. En relación con la reforma de la Ley de Sociedades Profesionales, se informa favorablemente la reforma sin que haya sugerencias de técnica legislativa que realizar.

Cuarta. En relación con la reforma de la Ley de acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, el informe es totalmente desfavorable y considera que el anteproyecto no satisface en absoluto los fines de la reforma ni los requerimientos de la Comisión Europea y que ello determina la persistencia de las infracciones de los arts. 49 y 56 TFUE y de la Directiva de Servicios, infracciones que persistirán mientras se mantenga la reserva en exclusividad a favor de la procura de las funciones de «representación técnica» y actos de comunicación con exclusión de los abogados.

Quinta. Por último, en relación con este último aspecto -reforma de la Ley de acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales-, y aunque en abstracto no se podría objetar que el legislador pueda volver al sistema aplicado hasta el año 2014 de titulación única para el acceso a las profesiones de abogado y procurador, la propuesta en concreto que se informa incurre en tales contradicciones en su contenido e incoherencia con su finalidad que la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

convierten en manifiestamente inidónea e impide una valoración de sus contenidos precisos.

Madrid, 31 de enero de 2019.

José María Macías Castaño
Vocal

María Pilar Sepúlveda García de la Torre
Vocal