

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 678/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinfiriano Rodriguez  
Herrero

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**  
**Sentencia núm. 592/2024**

Excmos. Sres. y Excmo. Sra.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 9 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo n.º 678/2022 interpuesto por los Ilustres Colegios de Procuradores de Madrid, Albacete, Almería, Islas Baleares, Cantabria, Cartagena, Ciudad Real, Elche, León, Lorca, Lugo, Málaga, Navarra, Orense, Santiago de Compostela, Sevilla, Valencia, Vigo, Vizcaya y Zaragoza, representados por el procurador D. \_\_\_\_\_, bajo la dirección letrada de D.

contra el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.



Ha sido parte demandada la Administración General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado el 1 de julio de 2022, la representación procesal de los Ilustres Colegios de Procuradores de Madrid, Albacete, Almería, Islas Baleares, Cantabria, Cartagena, Ciudad Real, Elche, León, Lorca, Lugo, Málaga, Navarra, Orense, Santiago de Compostela, Sevilla, Valencia, Vigo, Vizcaya y Zaragoza, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales (publicado en el BOE n.º 106, de 4 de mayo de 2022).

Por diligencia de ordenación de 6 de septiembre de 2022 se admitió a trámite el recurso y se ordenó la reclamación del expediente administrativo.

**SEGUNDO.-** Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente, para que formulase escrito de demanda, lo que verificó en tiempo y forma mediante escrito presentado el 21 de diciembre de 2022, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos y suplicando a la Sala que:

«[...] **Primero.** Estime el recurso contencioso-administrativo deducido por esta parte.

**Segundo.** Declare no conforme a derecho y nulo el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.

**Tercero.** Imponga a la parte demandada las costas del procedimiento.»



Por medio de otrosíes solicitó el recibimiento del pleito a prueba y la formulación de conclusiones en el momento procesal oportuno.

**TERCERO.-** Por diligencia de ordenación de fecha 22 de diciembre de 2022, se acordó tener por formalizada la demanda y dar traslado de la misma al Abogado del Estado para su contestación, lo que efectuó en escrito presentado el 21 de marzo de 2023, en el que, tras las alegaciones que consideró oportunas, solicitó de la Sala que:

*«[...] por formulada contestación a la demanda y, en su día, dicte sentencia por la que se desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales. Por las razones expuestas, no procede el planteamiento de cuestión prejudicial ni de inconstitucionalidad.»*

**CUARTO.-** Mediante decreto de fecha 24 de marzo de 2023 se fijó la cuantía del presente recurso en indeterminada y en auto de 14 de junio siguiente, se recibió el pleito a prueba con el resultado que obra en los autos y una vez evacuado el trámite de conclusiones escritas por las partes, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo.

**QUINTO.-** Por auto de 7 de noviembre de 2023, esta Sala y Sección acordó estimar justificada las causas de abstención formuladas por los Excmos. Sres. D. Carlos Lesmes Serrano y D. Wenceslao Francisco Olea Godoy, teniéndolos por apartados del presente recurso.

**SEXTO.-** En providencia de 13 de febrero de 2024, se designó nuevo Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Fernando Román García, fijándose el día 14 de marzo de 2024 para su deliberación conjunta con los recursos 679/2022, 680/2022, 681/2022, 483/2022 y 566/2022 (interpuestos también contra el mismo Real Decreto 307/2022), fecha en que tuvo lugar la deliberación.

**SÉPTIMO.-** De conformidad con el Acuerdo adoptado por el Consejo General del Poder Judicial relativo a la composición y funcionamiento de las Salas y Secciones del Tribunal Supremo y asignación de ponencias para el año judicial

2024, en aplicación de su Regla quinta ("*Forma de completar la composición de las Secciones*"), esta Sección ha sido completada por el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez, que la ha presidido, y por el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Objeto del presente recurso.

Es objeto de impugnación en este recurso el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.

El contenido literal de dicha norma, publicada en el BOE de 4 de mayo de 2022, es el siguiente:

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

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

Uno. Se añade un párrafo segundo en el artículo 1 con la siguiente redacción:

*«Dicho arancel tendrá carácter de máximo, quedando prohibida la fijación de límites mínimos para las cantidades devengadas en relación con las distintas actuaciones profesionales y sobre la cuantía global que no podrá exceder de 75.000 €.»*

Dos. Se da una nueva redacción al artículo 2, que queda redactado como sigue:

*«Artículo 2. Presupuesto previo.*



*Los procuradores estarán obligados a entregar un presupuesto previo a sus clientes. En dicho presupuesto constará expresamente la disminución ofrecida respecto del arancel máximo previsto en la normativa.»*

**Disposición adicional única.** *Referencias a aranceles mínimos.*

Todas las referencias contenidas en el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los derechos de los procuradores de los tribunales a aranceles mínimos se entenderán por no puestas.

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

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

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

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

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

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

**SEGUNDO.- Alegaciones y pretensiones de las partes.**

I. La parte recurrente condensa su oposición a la norma impugnada en dos bloques de motivos que, en síntesis, son los siguientes:

A) Motivos de impugnación relativos a infracciones formales.

1. Omisión de un análisis real de impacto económico.
2. Omisión de un análisis real de alternativas.
3. Omisión de un análisis real de respeto de los principios de buena regulación.



4. Omisión de un análisis real de respeto de los principios de necesidad y proporcionalidad.

B) Motivos de impugnación relativos a infracciones materiales.

1. Infracción del artículo 38 en relación con el 53.1 CE: violación del principio de reserva de ley.

2. Infracción del artículo 38 CE: el RD 307/2022 no establece una limitación proporcionada y razonable de la libertad de empresa.

Y, tras desarrollar estos motivos, la parte recurrente finaliza su escrito de demanda solicitando que se estime el recurso y se declare nulo el Real Decreto impugnado, con imposición de costas a la demandada.

II. La Abogacía del Estado, en representación de la Administración demandada, se opone a los motivos de impugnación y a las alegaciones de la parte recurrente y culmina su argumentación al respecto con las siguientes Conclusiones:

*“Primera. - El Real Decreto impugnado tiene su origen en los compromisos asumidos por el Reino de España para poner fin al procedimiento de infracción 2015/4062 abierto por la Comisión Europea en relación al arancel de los Procuradores españoles, procedimiento que no se vio afectado por la STJUE de 8 de diciembre de 2016, hasta el punto de que no ha sido cerrado por la Comisión Europea hasta el ciclo de infracciones del mes de septiembre pasado.*

*La Ley 15/2021, de 23 de octubre, trasladó esos compromisos a un texto legal («De esta forma, se da cumplida respuesta a las exigencias de la Comisión Europea en el procedimiento de infracción 2015/4062 sustituyendo el modelo vigente, que pivota sobre la existencia de aranceles mínimos obligatorios, por un sistema de aranceles máximos...», exposición de motivos).*

**Segunda.**– *En el procedimiento de elaboración del RD ahora impugnado fue esencial el abandono de la tarea de actualizar las cuantías del arancel actual a raíz del dictamen del Consejo de Estado.*

*Una vez abandonada esa tarea de actualización del arancel, al RD solo le quedaba limitarse a ejecutar lo dispuesto por la Ley 15/2021: mantener el sistema arancelario de los Procuradores y transformar sus cuantías mínimas en máximas.*

**Tercera.** - *La MAIN última ha de considerarse suficiente para el RD finalmente aprobado de forma que será en la MAIN del RD de revisión de las cuantías del arancel de los Procuradores actualmente en tramitación en la que se analizarán los impactos económicos detallados y los demás análisis que la demanda -entendemos que de forma prematura- echa ya en falta en la tramitación del RD ahora impugnado.*

**Cuarta.**– *La revista del Consejo General de Procuradores de España, número 137, del mes de octubre pasado lleva por título de cabecera: «Fin de la amenaza: La Comisión Europea cierra el expediente de infracción», conteniendo un extenso artículo sobre el tema que comienza así: «Con una escueta anotación publicada en la web de la Comisión Europea el pasado 29 de septiembre se ha confirmado la noticia largamente esperada por los procuradores españoles: el expediente sancionador abierto al Reino de España por determinados aspectos de la regulación de la Procura queda definitivamente cerrado. Se finiquita así un proceso que tantas preocupaciones ha causado a la profesión, a la que llegó a poner en verdadero peligro al cuestionar aspectos básicos de su configuración y encaje en nuestro sistema de Administración de Justicia» y que concluye indicando que: «Ahora la pelota sigue en el tejado del Gobierno que tiene que cumplir su compromiso de aprobar un nuevo Arancel que sustituya al desfasado de 2003. Aunque con un contexto diferente: cuatro meses después de la aprobación del Real Decreto (el aquí impugnado), el expediente de infracción ya es historia».*

*Es decir, según el propio medio de expresión de los Procuradores lo que le preocupaba al colectivo era el expediente de infracción abierto por la Comisión Europea y lo que celebra es que el mismo se haya cerrado en virtud del RD 307/2022 aquí impugnado, el cual, por lo demás, no representa ningún obstáculo para alcanzar la finalidad perseguida una vez cerrado el procedimiento de infracción que es la de llevar a cabo una revisión y actualización de las cuantías del arancel”.*

Y, con base en los razonamientos que expone, solicita de esta Sala que dicte sentencia desestimando el recurso e indicando que, por las razones

expuestas, no procede el planteamiento de cuestión prejudicial ni de inconstitucionalidad.

**TERCERO.- Consideraciones previas referidas al marco normativo en el que se inserta el reglamento impugnado y al procedimiento de infracción seguido ante la Comisión Europea.**

Antes de abordar el examen de los motivos de impugnación esgrimidos por la parte recurrente en contra de la norma impugnada, es conveniente ubicar ésta en el contexto adecuado.

A tal fin, debemos hacer las siguientes consideraciones:

1.- El sistema de aranceles aplicables a los servicios de procuradores se encontraba regulado en el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales. En esta norma los aranceles se configuraban con el carácter de aranceles mínimos obligatorios con una facultad de pacto con el cliente de incremento o disminución de hasta doce puntos porcentuales y con un tope máximo por asunto, actuación o proceso que no podía exceder de 300.000 euros, establecido por la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal.

2.- Este sistema fue objetado por la Comisión Europea, que en el año 2015 inició un procedimiento de infracción contra el Reino de España por entender que el sistema de aranceles mínimos obligatorios suponía una vulneración de los artículos 15.2.g) y 16 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, así como de los artículos 49 y 56 del TFUE, relativos a la libertad de establecimiento y a la libertad de prestación de servicios.





En su contestación, el Reino de España propuso modificar la retribución de los procuradores mediante un sistema de aranceles máximos, con una cuantía global máxima de 75.000 euros por un mismo asunto, actuación o proceso, eliminando los aranceles mínimos obligatorios y con la introducción de la obligación de entregar un presupuesto previo a los clientes.

En respuesta a estas propuestas, la Comisión Europea -en carta registrada de entrada el 21 de diciembre de 2018- manifestó que la Comisión acoge *«con satisfacción estas propuestas presentadas por las autoridades españolas»*, añadiendo que *«sólo en virtud de las reformas adoptadas la Comisión podría considerar el cierre del procedimiento de infracción, mientras que, en caso contrario, podría verse obligada a reconsiderar su posición y a seguir con el procedimiento de infracción mediante la remisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea»*.

**3.-** Como consecuencia de estos compromisos asumidos por la Comisión, se modificó el Real Decreto-ley 5/2010, por la Ley 15/2021, de 23 de octubre, por la que se modifica la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, así como la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, y la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

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

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

*Se modifica el apartado 1 de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, que queda redactado como sigue:*

*“1. La cuantía global por derechos devengados por un procurador de los Tribunales en un mismo asunto, actuación o proceso no podrá exceder de 75.000 euros.*

*El sistema arancelario que rija los derechos de los procuradores no podrá fijar límites mínimos para las cantidades devengadas en relación con las distintas actuaciones profesionales realizadas.*

*Excepcionalmente, y sometido a justificación y autorización del juez, se podrá superar el límite anteriormente señalado para remunerar justa y adecuadamente los servicios profesionales efectivamente realizados por el procurador de manera extraordinaria.”»*

La Ley 15/2021 también incluyó una expresa habilitación reglamentaria para que el Gobierno modificara, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, el Real Decreto 1373/2003, y reguló el régimen transitorio de aplicación del nuevo régimen de aranceles de los procuradores en estos términos:

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

*1. La modificación del párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, dispuesta por el artículo tercero de esta Ley, será de aplicación a todos los procedimientos que se inicien a partir de su entrada en vigor.*

*2. La prohibición de aranceles mínimos establecida en el párrafo segundo del apartado 1 de dicha disposición adicional regirá, por su parte, para los procedimientos que se inicien a partir de la entrada en vigor de la norma por la que se modifique el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.»*

En su preámbulo la Ley 15/2021, explicaba 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 de infracción 2015/4062 ...

En lo sustancial, se trata de acomodar la legislación española a las previsiones del Derecho europeo 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 en los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, lo que se concreta en esta Ley que incide sobre tres ámbitos concretos de actuación. En primer lugar, el relativo a la existencia de una reserva de actividad para el ejercicio de la procura. En segundo lugar, el de la prohibición de las sociedades de carácter multidisciplinar, que puedan abarcar la procura y la abogacía, y, finalmente, la modificación del sistema de aranceles.

[...]

El tercer eje de la reforma afecta al Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal, y específicamente busca fijar un máximo de 75.000 euros como cuantía global de los derechos devengados por una persona profesional de la procura en un mismo asunto, estableciendo, además, que el sistema arancelario de la procura no podrá fijar un límite mínimo. De esta forma, se da cumplida respuesta a las exigencias de la Comisión Europea en el procedimiento de infracción 2015/4062 sustituyendo el modelo vigente, que pivota sobre la existencia de aranceles mínimos obligatorios, por un sistema de aranceles máximos cuyo desarrollo y concreción formará parte del real decreto que, en su momento, habrá de reformar el actualmente vigente, Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.»

4.- Con estos antecedentes se dictó el Real Decreto 307/2022 aquí impugnado -cuyo contenido sustancial hemos reproducido más arriba-, que introducía expresamente el carácter máximo del arancel y la prohibición de fijar límites mínimos, reiterando el límite máximo de 75.000 euros a que se refería el apartado 1 de la disposición adicional única del Real Decreto-ley 5/2010, en la redacción dada por la Ley 15/2021 y, tal y como se acordó también en las negociaciones con la Comisión Europea, incorporó la obligación de entregar un presupuesto previo a los clientes.



5.- Finalmente, en septiembre de 2022 la Comisión Europea cerró el procedimiento de infracción abierto al Reino de España.

**CUARTO.- Primer motivo de impugnación: omisión de análisis real de impacto económico.**

**I. Alegaciones de la parte actora.**

En síntesis, la parte recurrente alega a este respecto que la primera y fundamental omisión de la MAIN es la que se refiere a la carencia de un análisis real de impacto económico porque, aunque se ha incorporado a la MAIN un apartado V.1 que tiene ese título (cuyo tenor literal reproduce), en realidad se agota en una serie de vaguedades en las que ni tan siquiera se aprecia el “esfuerzo literario” con el que se ha intentado disimular las carencias de otros aspectos de la MAIN igualmente faltos de análisis.

Manifiesta también que resulta llamativo que, tratándose de una norma cuyo objeto consiste precisamente en regular el aspecto fundamental del régimen económico de una profesión, se omita todo análisis del impacto económico sobre el colectivo que ejerce esa profesión, necesidad que resulta más que evidente, como destacó el Consejo de Estado en su dictamen.

Añade que, tratándose de una profesión que, por un lado, ofrece servicios en el mercado y que, por otro lado, es una pieza fundamental en el funcionamiento de la Administración de Justicia como elemento colaborador que ejerce funciones delegadas (al menos, tal y como está diseñada en la actualidad), resulta igualmente llamativo que el análisis sobre el impacto en la competencia (que es parte del análisis económico) se agote en la afirmación de cuatro generalidades que no se asientan en dato empírico alguno ni en el menor intento de averiguación de las eventuales desventajas y eventuales defectos nocivos para la competencia del nuevo régimen de retribución de los procuradores, ni cómo ello puede repercutir en el buen funcionamiento del servicio público.



Y añade que ello se completa con un último aspecto que, asimismo, resulta llamativo y evidente. Y es que, aunque la reforma se traduzca en una escasa línea y media, el RD 307/2022 no se limita a realizar un leve ajuste sobre el régimen jurídico preexistente de los honorarios del procurador: donde había un sistema de intervención de precios (arancel por horquillas o intervalos de precios garantizados) que, al menos en teoría, aseguraba la cobertura de los costes generados por una actividad de colaboración en la prestación del servicio público, esa “garantía” desaparece al pasarse a un sistema de intervención de precios completamente diferente (intervención mediante precios máximos), sin “suelo” alguno. Y el impacto de ese cambio es aún mayor cuando se considera que, en realidad, ha supuesto de manera directa una reducción de los precios máximos posibles, al suprimir la posibilidad de negociación al alza hasta 12 puntos porcentuales, reducción que opera sobre unos precios establecidos en el año 2003 sin que hayan sido objeto de actualización desde entonces, pese a que el incremento del IPC publicado por el INE desde ese momento y hasta la actualidad es del 48,67 %.

De ello deduce lo siguiente: *“Esta evidente carencia de la MAIN es contraria al art. 26.3.d) LG y, en su desarrollo, al art. 2.1.d) RD 931/2017, que impone que “El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad...”, y priva a la MAIN de un contenido relevante que la invalida”.*

Y, aunque considera que la evidencia de la omisión haría innecesaria mayor argumentación, o incluso excusaría de la prueba, afirma estar dispuesta a probar tanto el impacto económico sobre el régimen de retribución de la procura como sobre la competencia, y el efecto que ello puede tener sobre el servicio público, tal y como impone la jurisprudencia.

Y, a ese respecto, desarrolla su argumentación sobre tres cuestiones (con apoyo en el informe de PwC que aporta): a) Ausencia de análisis



económico y análisis debido o esperado; b) Estimación del impacto económico real sobre el régimen de retribución de los procuradores; c) Omisión del análisis del impacto posible de la norma impugnada sobre la competencia y el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Y establece como conclusión que “(...) la MAIN ha omitido de manera clara el informe de impacto económico, sin analizar ni una sola de las múltiples aristas que presenta ese impacto, y se ha justificado tanto la posibilidad de hacerlo, como su relevancia para evaluar la corrección de la norma y su justificación”, añadiendo:

*“86. Y volvemos a señalar, como ya hemos indicado con anterioridad, que ni la supuesta urgencia justifica el incumplimiento de la norma que impone el análisis omitido, ni la eventual inclusión de ese análisis en las MAIN de otras normas posteriores justificaría esa omisión bajo el argumento de la “escasa entidad” de lo que ha supuesto lo que es, sin más, un cambio de paradigma en el sistema de control de precios de la procura.*

*87. En definitiva, el RD 307/2022 incurre en una infracción del 26.3.d) LG en relación con el art. 2.1.d) RD 931/2017 que, de conformidad con el art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, “la LPAC”), determina su nulidad conforme a la jurisprudencia de ese Alto Tribunal (...).”*

## II. Alegaciones de la parte demandada.

En esencia, la parte demandada se refiere al análisis de impacto económico reproduciendo el tenor literal de la MAIN al respecto y destacando los efectos de la norma proyectada sobre la competencia, complementándolo con las previsiones del preámbulo del Real Decreto, y señalando:

*“Además, hay que tener en cuenta la valoración del impacto económico realizado por la MAIN del anteproyecto de la Ley 15/2021 que puso de manifiesto que era obvio que la transformación del sistema de aranceles mínimos en otro de aranceles máximos facilitará la libre competencia y con ello la mejora de las condiciones económicas que puedan ofrecerse a los usuarios y consumidores y en ese sentido era de esperar un impacto positivo del anteproyecto en el ámbito de la competencia.*



*Por otra parte, no se advierte la necesidad de realización del test Pyme si se tiene en cuenta que la práctica totalidad del colectivo de Procuradores son profesionales individuales de forma que la medida adoptada no tiene una incidencia diferencial en función del tamaño de los diversos tipos de empresas afectadas (microempresas, pequeñas, medianas y grandes empresas) que es la función que cumple el test Pyme.*

*Atendiendo a todo ello, el impacto económico en los términos que recoge la MAIN ha de considerarse suficiente dado que la repercusión económica sustancial del cambio del régimen de aranceles no se lleva a cabo por la norma recurrida al no proceder ésta a cambiar el arancel existente, sino tan solo a prever su carácter de máximo, y a mencionar la posibilidad de pacto entre las partes para la fijación del arancel concreto aplicable dentro del margen máximo previsto, acuerdo entre las partes que, por otra parte, en otros términos, ya se recoge en el arancel actual como hemos indicado anteriormente.*

*En definitiva, será la propuesta normativa en tramitación muy avanzada de sustitución del Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, que se apruebe próximamente la que fije el arancel previsto; la misma irá acompañada de un detallado análisis del impacto económico para valorar las nuevas cuantías que van a adoptarse respecto de las actuales aprobadas en 2003 y a las repercusiones de orden económico y de cualquier otro orden que se puedan producir”.*

Y respecto a la crítica que en este aspecto realizaron varios de los organismos informantes del RD ahora impugnado (citando al efecto los informes del Consejo de Estado, de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, y de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia), que ponían de manifiesto “la necesidad de modificar, para complementarlo, el impacto económico del proyecto en su MAIN”, señala que hay que tener en cuenta que esos informes se evacuaron sobre unos textos iniciales del proyecto y su MAIN y no sobre los textos finales que, precisamente, fueron modificados en atención a dichos informes.

### **III. El análisis de impacto económico en la MAIN del Real Decreto impugnado.**



Constan en el expediente varias versiones de la MAIN, pero ambas partes reproducen en sus respectivos escritos, en términos idénticos, el tenor literal del texto de la MAIN finalmente aprobado que, a su vez, coincide con la versión de la MAIN fechada el 28 de abril de 2022.

En el apartado V de esta versión, bajo la rúbrica “**ANÁLISIS DE IMPACTOS**”, la MAIN se refiere al análisis de impacto económico en los siguientes términos:

**“1. Impacto económico.**

*El sistema arancelario establecido para retribuir los servicios profesionales prestados por los procuradores de los Tribunales, proporciona innegables ventajas de interés general, como son:*

- *Proporcionar información a los clientes y usuarios del coste de los servicios profesionales.*
- *Evitar abusos a los consumidores, fortaleciendo la seguridad jurídica.*
- *Impulsar la libre competencia entre los profesionales de la procura.*

*Las modificaciones que se introducen, por tanto, fomentan la competitividad y la protección del consumidor en tanto que, por un lado, se prevé expresamente que los aranceles previstos en la norma tienen el carácter de máximos y, por otro, se establece la obligatoriedad del presupuesto previo.*

*Ambos aspectos mejoran la posición del cliente frente al profesional y redundan, por ende, en una mejora de la seguridad jurídica”.*

**IV. Valoración del análisis de impacto económico incorporado a la MAIN.**

**A)** Vistas las posiciones discrepantes de las partes acerca de la suficiencia del análisis del impacto económico incorporado a la MAIN, lo primero que debemos hacer es confrontar las alegaciones de aquéllas con la normativa reguladora de la MAIN.





El artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, bajo la rúbrica “*Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*”, establece el procedimiento al que deberá ajustarse la elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias, disponiendo en su apartado 3 que el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Detalla ese apartado 3 el contenido mínimo de la citada Memoria, incluyendo al efecto en el subapartado d) lo siguiente:

*“d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea”.*

En la misma línea, el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se refiere a la “*Estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo*”, señalando los apartados que deberá contener y, entre ellos, cita en su apartado d) el impacto económico y presupuestario, concretando en el subapartado 1º de este último:

*“d) Impacto económico y presupuestario:*

*1.º El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. En el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.*

*Se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea, en la Guía Metodológica”.*



**B)** Pues bien, la simple comparación del tenor literal de estos preceptos con el texto de la MAIN ahora examinada permite constatar que -como sostiene la parte recurrente, en línea con las advertencias efectuadas en su momento por el Consejo de Estado, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial y la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia- en este caso el análisis de impacto económico reflejado en la MAIN, a pesar de existir formalmente, resulta ser notoriamente insuficiente y que, realmente, el contenido de ese análisis no se adecúa a las exigencias mínimas plasmadas en la Ley 50/1997 y en el Real Decreto 931/2017.

En este sentido resulta sorprendente que, tratándose de una norma cuyo objeto consiste precisamente en regular el aspecto fundamental del régimen económico de una profesión, se omita en la MAIN un análisis detallado y concreto del impacto económico que la norma impugnada podría tener sobre el colectivo que ejerce esa profesión. Máxime cuando se trata de una profesión que, además de ofrecer y prestar sus servicios en el mercado, resulta ser actualmente una pieza fundamental en el funcionamiento de la Administración de Justicia en nuestro país como elemento colaborador de ésta.

Asimismo, apreciamos que la parca referencia que en el texto se hace respecto del efecto que la norma proyectada podría tener sobre la competencia (que es parte del análisis económico) se ha expresado en términos absolutamente genéricos y apodícticos, sin ofrecer el exigible soporte argumental, razonado y razonable, que permitiera justificar que las conclusiones alcanzadas por la Administración se corresponden de manera coherente con las necesidades planteadas y con los objetivos perseguidos con la aprobación de la norma impugnada; teniendo en cuenta, además, que ésta comporta una reforma respecto de la regulación anterior que en ningún modo puede calificarse como de escasa relevancia para el colectivo afectado,



por mucho que se anuncie por la Administración demandada que en el horizonte cercano se producirá otra reforma relativa al régimen arancelario de la Procura aún más trascendente que ésta.

**C)** Y es que el análisis de impacto económico es exigible respecto de la norma examinada en cada caso, sin que pueda justificarse su omisión invocando una eventual inclusión de ese análisis en las MAIN de otras normas que en el futuro pudieran aprobarse y publicarse (precisamente por tratarse de un acaecimiento futuro e incierto del que no puede hacerse depender el cumplimiento de la obligación exigida en la Ley 50/1997 y en el Real Decreto 931/2017).

En cambio, la remisión a la MAIN de otras normas anteriores podría, excepcionalmente, en determinadas circunstancias, justificar la ausencia del referido análisis de impacto económico en la MAIN de la norma examinada. Así ocurriría, eventualmente, si se dieran conjuntamente las siguientes circunstancias: a) que la norma examinada constituyera un reglamento ejecutivo de una ley precedente, limitándose a reproducir en su texto el contenido de ésta; b) que pudiera constatarse que, en el trámite de elaboración prelegislativa de esa ley precedente, esto es, antes de su tramitación parlamentaria como proyecto de ley, se hubiera realizado el análisis de impacto económico conforme a las exigencias de la Ley 50/1997 y del Real Decreto 931/2017, antes citados; y c) que se acreditara que, durante el tiempo transcurrido entre la publicación de la ley precedente y la publicación del reglamento ejecutivo de aquélla no hubieran variado sustancialmente las circunstancias que sirvieron de sustento al análisis de impacto económico incluido en la MAIN de la ley.

**D)** Pues bien, esto no es lo que aquí ha ocurrido. En nuestro caso, la Abogacía del Estado se ha limitado a invocar el ajuste del Real Decreto impugnado a la Ley 15/2021 y a justificar la aprobación de esta ley con base en la necesidad de conseguir que la Comisión Europea cerrara el procedimiento de infracción abierto contra España. Pero, aunque se



reconozca ésta como una finalidad legítima perseguida por el Gobierno al impulsar la aprobación de la Ley 15/2021, ello no significa que pueda obviarse el cumplimiento de la obligación impuesta por la Ley 50/1997 y el Real Decreto 931/2017 de incorporar en el trámite de elaboración del Reglamento ejecutivo de dicha ley el correspondiente análisis de impacto económico.

Y, por otro parte, tampoco se dan aquí las circunstancias excepcionales que hemos citado más arriba para poder estimar subsanada la carencia de un verdadero análisis de impacto económico en la MAIN de la norma reglamentaria impugnada. A este respecto, la Administración demandada se limita a señalar en el último párrafo del apartado 3 de su escrito de conclusiones que *“el RD opera sobre la base de la Ley 15/2021 habilitante y de su MAIN ya citada, cuyo contenido no es necesario reiterar en la MAIN del RD”*, añadiendo a este respecto en el apartado 7 de dicho escrito: *“Además, hay que tener en cuenta la valoración del impacto económico realizado por la MAIN del anteproyecto de la Ley 15/2021 que puso de manifiesto que era obvio que la transformación del sistema de aranceles mínimos en otro de aranceles máximos facilitará la libre competencia y con ello la mejora de las condiciones económicas que puedan ofrecerse a los usuarios y consumidores y en ese sentido era de esperar un impacto positivo del anteproyecto en el ámbito de la competencia”*.

Sin embargo, como explicaremos a continuación, esa genérica referencia a la MAIN de la Ley 15/2021 no es bastante para conseguir salvar el defecto indicado en la MAIN del Reglamento impugnado. Veamos.

Como se deduce de los párrafos que hemos transcrito, la Administración demandada invoca en su favor la MAIN de la Ley 15/2021, aunque sostiene que no es necesario reiterar su contenido en la MAIN del Real Decreto impugnado. Y, efectivamente, cabe constatar que en el apartado correspondiente al análisis del impacto económico de la MAIN del Real Decreto impugnado no aparece ninguna remisión expresa a la MAIN de la Ley 15/2021.



Por tanto, ante esta situación, es obvio que correspondía a la Administración demandada la carga de probar cuál era el contenido de la MAIN de la ley. Y para cumplir con esa carga, lógicamente, lo primero que debería haber hecho sería aportar a este recurso la correspondiente certificación acreditativa del tenor literal de la MAIN de la Ley 15/2021 en el aspecto referido al análisis de impacto económico. Pero, en lugar de ello, se ha limitado a efectuar en sus escritos de contestación y de conclusiones meras referencias no literales a la MAIN de la ley.

En consecuencia, no habiendo acreditado la Administración demandada el tenor literal de la MAIN de la ley en este aspecto, incumpliendo así la carga de la prueba que le correspondía, no podemos aceptar su afirmación de que “*el RD opera sobre la base de la Ley 15/2021 habilitante y de su MAIN ya citada*” y, por tanto, tampoco podemos concluir que la MAIN de la ley pueda salvar los defectos advertidos en la MAIN del reglamento impugnado. En definitiva, consideramos que el incumplimiento por la Administración de la carga de la prueba que le correspondía es suficiente para rechazar sus alegaciones a este respecto.

No obstante, sin perjuicio de ello y, pese a que el principio *iura novit curia* no obliga a esta Sala a indagar cual sea el contenido de la MAIN incorporada al anteproyecto de una norma legal que no es objeto de impugnación en este recurso, aun así hemos comprobado que en la WEB del Congreso de los Diputados, de acceso público, aparece el contenido de la MAIN de la Ley 15/2021 entre la documentación complementaria (“*Dossier documental*”) que el Gobierno adjuntó al proyecto de ley para su tramitación parlamentaria, refiriéndose el apartado III.3 de esa MAIN al impacto económico y presupuestario en los siguientes términos:

**“3. Impacto económico y presupuestario.”**

*Desde la perspectiva estrictamente económica es obvio que la transformación del sistema de aranceles mínimos en otro de aranceles máximos, facilitará la libre competencia y*

*con ello la mejora de las condiciones económicas que puedan ofrecerse a los usuarios y consumidores. En este sentido es esperable un impacto positivo en el ámbito de la competencia.*

*Tal y como se ha indicado el establecimiento de un único sistema de acceso, validación y reconocimiento de los títulos necesarios para el ejercicio profesional dará la oportunidad a la reducción de trámites que, ahora, se realizan por separado.*

*En cualquier caso, no se calculan costes de carácter presupuestario ni incremento del gasto público”.*

Pues bien, también atendiendo al tenor literal de este texto incorporado a la MAIN de la Ley 15/2021 podemos colegir, con total claridad, que en este caso no concurren las circunstancias excepcionales a las que antes hemos anudado la posibilidad de salvar la carencia de un verdadero análisis de impacto económico en la MAIN del reglamento impugnado.

**E)** A lo dicho hasta ahora aun cabe añadir otra consideración que pasamos a exponer, referida al informe realizado por la entidad PwC, que ha sido aportado por la parte recurrente junto con su demanda.

Este informe alcanza conclusiones claramente contrarias a las expresadas por la Administración a propósito del análisis económico incorporado a la MAIN del reglamento, tras referirse de forma razonada a las siguientes cuestiones: análisis de la metodología, criterios y bases de cálculo empleados en el Nuevo Sistema Arancelario de Máximos; descripción de la metodología, criterios y bases de cálculo que deberían haber sido empleados en el Nuevo Sistema Arancelario de Máximos; y estimación del potencial impacto económico que ocasionaría a los asociados la aplicación del Nuevo Sistema Arancelario de Máximos.

Pues bien, esta Sala considera que el mencionado informe de PwC se ajusta a la realidad cuando señala que *“la MAIN del RD 307/2022 no incorpora un análisis económico propiamente dicho, sino que se limita a reflejar manifestaciones acerca de su efecto sobre la competencia de los Procuradores, no incorporando ningún tipo de estudio o*



*evaluación previa que las sustente” y que “la MAIN no define ni expone ningún tipo de metodología económica a partir de la cual se haya configurado el nuevo Sistema Arancelario de Máximos, que permita validar de manera precisa su eficacia y buen funcionamiento”.*

La Administración demandada manifiesta su desacuerdo con el contenido del informe, señalando que *“es un informe limitadísimo que solo ha tenido en cuenta los datos económicos proporcionados por el Colegio de Procuradores de Madrid y solo respecto a 193 colegiados y solo respecto a dos ejercicios (2019 y 2021). En esas condiciones, las conclusiones obtenidas no revisten seguridad alguna ni pueden extrapolarse a todos los Colegios de Procuradores de España”.* Y añade: *“El propio informe reconoce que: «para el desarrollo de nuestro trabajo, no hemos dispuesto de la información y los datos que resultarían necesarios para poder llevar a cabo una cuantificación detallada del impacto económico que ocasionaría la aplicación del Nuevo Sistema Arancelario de Máximos en los ingresos y en la rentabilidad de los Colegios, en su comparativa con el anterior Sistema Arancelario de Referencia».*

Sin embargo, conviene tener en cuenta que, aun admitiendo el alcance limitado del informe de PwC, su propia existencia revela, por sí misma, la posibilidad de llevar a cabo un análisis completo del impacto económico que habría de comportar la aprobación del reglamento cuestionado y, por ende, resalta aún más la inconsistencia de la posición de la Administración al omitir dicho análisis pese a disponer de los medios necesarios para realizarlo.

**F)** Atendiendo a lo razonado hasta ahora, ninguna duda alberga esta Sala de que, conforme a la reiterada doctrina jurisprudencial sentada a este respecto, la consecuencia necesaria de la manifiesta insuficiencia del análisis de impacto económico incorporado a la MAIN del reglamento impugnado debe ser la declaración de la nulidad de pleno derecho de éste.

Como muestra de esa doctrina jurisprudencial cabe citar la STS n.º 2.569/2016, de 12 de diciembre (RCA 903/2014), la STS n.º 350/2019, de 15 de marzo (RCA 618/2017) y la STS n.º 414/2022, de 4 de abril (RCA 300/2020), señalándose en la primera de ellas:



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

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

En el caso de autos, entendemos que la Memoria que acompaña al Real Decreto recurrido resulta palmariamente insuficiente, lo que determina la nulidad de la disposición reglamentaria que nos ocupa”.

**G)** La declaración de nulidad de pleno derecho del reglamento como consecuencia de la estimación del motivo de impugnación referido a la manifiesta insuficiencia del análisis del impacto económico incorporado a la MAIN hace innecesario que abordemos el examen de los restantes motivos de impugnación esgrimidos en la demanda.

#### **QUINTO.- Conclusiones y costas.**

A tenor de lo razonado en los anteriores Fundamentos, procede estimar el presente recurso y anular el Real Decreto impugnado por las razones anteriormente indicadas, así como ordenar la publicación de dicha anulación en el BOE, conforme a lo previsto en el artículo 72.2 de la LJCA.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA procede también imponer las costas del presente recurso a la Administración demandada, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad moderadora prevista



en el apartado 4 de dicho precepto, estima procedente fijar en cuatro mil euros (4.000 €) el importe máximo a satisfacer a este respecto por todos los conceptos (más el IVA, en su caso, si procediera).

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

**Primero.-** Estimar el presente recurso contencioso-administrativo n.º 678/2022 interpuesto por la representación procesal de los Ilustres Colegios de Procuradores de Madrid, Albacete, Almería, Islas Baleares, Cantabria, Cartagena, Ciudad Real, Elche, León, Lorca, Lugo, Málaga, Navarra, Orense, Santiago de Compostela, Sevilla, Valencia, Vigo, Vizcaya y Zaragoza contra el Real Decreto 307/2022, de 3 de mayo, que modifica el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales.

**Segundo.-** Anular el Real Decreto impugnado por ser contrario a Derecho.

**Tercero.-** Imponer las costas a la Administración demandada conforme a lo establecido en el último Fundamento de esta sentencia.

**Cuarto.-** Ordenar la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

