



IGNACIO LÓPEZ CHOCARRO

Procurador de los Tribunales

## El Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales

Breve análisis de la propuesta de supresión de la incompatibilidad para el ejercicio de las profesiones de Abogado y Procurador. Posible impacto de la medida en la Administración de Justicia.

**La diferente naturaleza de las funciones que actualmente asumen los abogados y los procuradores hace que por el bien de la Justicia deba mantenerse la incompatibilidad para el ejercicio de ambas profesiones.**

**El controvertido Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales pretende suprimir uno de los ejes sobre los que descansa nuestra profesión, que no es otro que la incompatibilidad de su ejercicio con los abogados, reformando igualmente la ley de acceso a dichas profesiones, estableciendo ahora la colegiación única para el ejercicio de ambas**

**C**omo todos Vdes. saben el pasado 2 de agosto se aprobó el controvertido APL de Servicios y Colegios Profesionales, y digo controvertido porque ya desde el mismo momento en que a finales del año 2.012 empezaron a circular varios borradores del texto finalmente aprobado, fueron casi una excepción aquellos colectivos profesionales que no alzaron su voz, tanto con respecto a la oportunidad y necesidad del texto, como especialmente en cuanto al contenido principal de la reforma que propone.

Sin duda al lector le podrá parecer muy difícil que por los años dedicados a esta profesión e igualmente por las responsabilidades institucionales asumidas ahora ya hace prácticamente tres años, sea yo la persona más indicada para analizar el repetido APL de forma objetiva, teniendo en cuenta que el mismo pretende suprimir uno de los ejes sobre los que descansa nuestra profesión, que no es otro que la incompatibilidad de su ejercicio con los abogados, reformando igualmente la Ley 34/2006 de acceso a dichas profesiones, estableciendo ahora la colegiación única para el ejercicio de ambas, pero abordar estas importantes cuestiones únicamente desde posiciones estrictamente corporativistas poco o nada aporta al debate y significaría igualmente no querer valorar o reconocer las posibles carencias de nuestra profesión ni tampoco entrar a examinar la muy mejorable situación de nuestra Administración de Justicia.

**Parece que al Consejo de Estado y al CGPJ se les han enviado textos distintos, lo que sin duda todavía genera mayor confusión al debate**

vos informes a los órganos consultivos (véase por ejemplo el Consejo de Estado o el CGPJ), parece que se les han enviado textos distintos, lo que sin duda todavía genera mayor confusión al debate.

### **¿Qué pretende el APL ahora analizado?**

Su objeto, tal y como se apunta en su Art. 1, no es otro que establecer los principios, bases y directrices necesarias para garantizar el libre acceso a las actividades profesionales y su libre ejercicio, ordenando las restricciones que, en defensa del interés general, de la mejor protección de los consumidores y usuarios de servicios profesionales, pueden imponerse a ese derecho a la libre elección de profesión u oficio, actua-

lizando y completando asimismo el régimen jurídico de los Colegios Profesionales.

Sin perjuicio, dicho sea con el debido respeto, de la más que deficiente redacción técnica de gran parte de su articulado, que en muchos casos incluso resulta contradictoria, parece muy loable esa intención de liberalizar los servicios profesionales, si con ello y muy importante, se beneficia al consumidor.

**- Una primera pregunta que debemos hacernos es:**

*¿Son aplicables a la Justicia las recetas estrictamente economicistas que hoy nos imponen los mercados?*

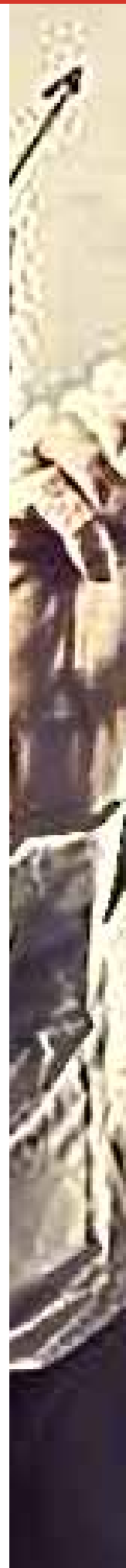
**Sorprende que la iniciativa provenga del Ministerio de Economía sin haberlo consensuado con el de Justicia**

En ocasiones olvidamos que la Justicia ha pasado de ser concebida (o así debería ser) sólo como un poder a ser concebida como un servicio público básico del Estado al servicio del ciudadano, de ahí que una primera y rápida reflexión sobre el APL es que si parte de sus propuestas afectan al futuro funcionamiento de nuestra Administración de Justicia, sorprende que la iniciativa provenga del Ministerio de Economía y no del de Justicia, sin ni siquiera haberlo –como se ha denunciado hasta la saciedad– consensuado con éste último.

Con el fin de liberalizar el ejercicio de las actividades profesionales de los Abogados y Procuradores, el APL suprime las respectivas reservas de actividad que hasta la fecha establece la L.O.P.J. (Arts. 542.1 y 543.1), permitiendo el ejercicio simultáneo de ambas, sin más obligación que la necesaria incorporación a uno de los dos respectivos colegios profesionales, impidiendo únicamente la incompatibilidad para el desarrollo de aquellas funciones en las que el procurador ostente la condición de agente de la Autoridad (reforma pendiente del APL de reforma de la LEC, aprobado el 03/05/2013).

Según la MAIN que necesariamente acompaña al APL de Servicios, la incompatibilidad no es necesaria ni proporcionada al fin que se persigue, sin que tampoco –añade–, exista esa separación tan clara entre la defensa y la representación procesal en otros países de nuestro entorno.

Permítanme decirles que sorprende que aquello sobre lo que hace escasamente cuatro años había un perfecto consenso, ahora para el Ministerio de Economía carezca de sentido alguno; efectivamente con motivo de la tramitación parlamentaria de la Ley 13/2009, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial,



en el informe de la ponencia (**Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie A, núm. 17-20-26, de junio 2009, pág.29**), por unanimidad se estableció la necesaria incompatibilidad para el ejercicio simultáneo antes indicado, en base a la diferente naturaleza y posición jurídica de ambas profesiones dentro de un proceso judicial, destacando en el procurador, además de la representación técnica de las partes, su faceta de co-operador con la Administración de Justicia, lo que añade una dimensión pública a su actividad, que excede al único interés de sus clientes.

*¿Qué ha cambiado desde entonces?*

Realmente, ¿se ha producido una transformación de nuestra Administración de Justicia que se puede permitir prescindir de la presencia del procurador allí donde actúa, especialmente en la Jurisdicción Civil?

Cualquier operador jurídico que por motivo de su profesión tenga que acudir con cierta frecuencia a nuestros tribunales –la gran mayoría de los procuradores lo hacemos diariamente–, observará que si bien se ha producido cierta mejora en la tramitación ordinaria de los procesos, en lo que podríamos llamar la fase declarativa, la ejecución sigue siendo una de las grandes asignaturas pendientes de nuestra Justicia.

Sólo hace falta leer el informe del Observatorio de la Justicia (**año 2013-Fundación Wolters Kluwer**), publicado recientemente, en donde señala que de todas las ejecuciones iniciadas, apenas un 45% llegan a buen fin.

**Del tiempo total dedicado a la tramitación de un procedimiento judicial, casi un 30% se consume en la práctica de los actos de comunicación**

Igualmente todos los estudios o análisis estadísticos del funcionamiento de los órganos judiciales coinciden en señalar que del tiempo total dedicado a la tramitación de un procedimiento judicial, casi un 30% se consume en la práctica de los actos de comunicación (citaciones, emplazamientos, requerimientos etc.)

Quizás pueda parecer exagerada la siguiente afirmación, pero si hoy en día hacemos una detenida lectura del **Libro Blanco de la Justicia (CGPJ-1997)**, podremos comprobar como muchísimas de las recetas de mejora que se contenían en el mismo siguen siendo plenamente aplicables, bien porque hasta la fecha no ha habido una clara voluntad política y si se quiere, la valentía para ponerlas en práctica, bien porque algunas de las medidas allí propuestas se han implantado muy tími-

damente o con cierta falta de planificación (nueva Oficina Judicial), lo que ha provocado sonoros fracasos.

Llegados a este punto, la pregunta que todos nos debemos hacer es:

*¿El ciudadano va a tener una mejor Justicia con la supresión de la incompatibilidad?*

Sin perjuicio de que la propuesta ahora analizada va en sentido absolutamente contrario a las reformas introducidas en los últimos años en la LEC, concediendo a los procuradores mayores competencias y por ende, mayores responsabilidades dentro del proceso (sin ir más lejos sólo hace falta leer la Exposición de Motivos del APL de reforma de la LEC antes citado, aprobado apenas 3 meses antes que el APL de Servicios, en donde se señala que *«en todo este proceso de modernización de la Justicia, la figura del procurador de los tribunales...ha tenido intervención directa y activa, y en estos momentos está llamada a jugar un papel dinamizador de las relaciones entre las partes, sus abogados y las Oficinas Judiciales»*), entiendo que actualmente la reserva parcial de actividad (insisto en lo de *«parcial»* ya que no en todas las Jurisdicciones o momentos procesales es preceptiva nuestra intervención) es uno de los pilares fundamentales para que ese proceso de mejora destinado a modernizar y agilizar el funcionamiento de nuestra Justicia llegue a buen fin, proceso en el que, por ejemplo, los Colegios de Procuradores asumen un importante papel dinamizador de colaboración con la Administración de Justicia en la realización de los actos de comunicación (aproximadamente 65 millones de notificaciones tramitadas durante el año 2.013) y traslados de copias de escritos y documentos (aproximadamente más de 15 millones durante el mismo período).

**El sistema telemático de Lexnet y las miles de notificaciones en papel que de forma vinculante tramitan los procuradores son claros ejemplos de eficacia y agilización de trámites**

Con respecto a las notificaciones, tanto el sistema telemático de Lexnet (del total de 22 millones de notificaciones tramitadas, el 98'5% lo fueron con procuradores), como las miles de notificaciones en papel que de forma **vinculante** se tramitan diariamente por los 67 Colegios de procuradores, responsabilidad no asumida por ningún otro operador jurídico, son claros ejemplos de eficacia y agilización de trámites (sistema pre-

miado incluso por la Comisión Europea –año 2012–) que podrían verse seriamente perjudicados de seguir adelante el texto del APL de Servicios y Colegios Profesionales.

Pensemos en que, como ya he apuntado, más del 98% de los usuarios del sistema Lexnet son procuradores, tramitándose por este sistema más de 140.000 notificaciones diarias. La implementación de este sistema ha requerido de importantes esfuerzos económicos y de dedicación para su instalación y alta de usuarios (10.000 procuradores) por parte del Ministerio de Justicia y los distintos Colegios de Procuradores.

Sin duda, de suprimirse la incompatibilidad, el sistema pasaría de tener que soportar como mínimo a más de 100.000 nuevos usuarios; además del más que posible desconcierto que podría producirse en las oficinas judiciales, conviene preguntarse cuanto tiempo y cuál sería la inversión necesaria para dar de alta a todos esos nuevos usuarios.

Ni que decir tiene que gestionar todas estas notificaciones supone un coste económico muy importante para todos los Colegios de Procuradores (se calculan los costes operativos anuales en más de 20 millones de euros). El APL también propone una limitación de las cuotas colegiales a un máximo de 250 € anuales por colegiado; sin duda con este importe sería imposible que dichos Colegios mantuviesen operativos los Servicios de Notificaciones, especialmente pensando que el número de usuarios podría verse incrementado en un 1.300%.

**El Ministerio de Justicia tiene acreditado que el ahorro mínimo que les produce la gestión diaria de las notificaciones por parte de los procuradores ronda los 188 millones de euros**

Si la Administración de Justicia tuviese que hacerse cargo de dichos Servicios (situación igualmente puesta de manifiesto por las Consejerías o Departamento de Justicia de las distintas CCAA con competencias transferidas en materia de Justicia) y lo operara con el mismo coste que actualmente tienen los SCNE (Servicios Comunes de Notificaciones y Embargos), el impacto sería de más de 300 millones de euros. Sin tener

que acudir a esas posibles comparaciones a la hora de calcular posibles costes, el Ministerio de Justicia tiene perfectamente acreditado que el ahorro mínimo que les produce la gestión diaria de las notificaciones por parte de los procuradores ronda los 188 millones de euros. Está claro que la supresión de la incompatibilidad tendría importantes repercusiones económicas en forma de gasto para las ya de por sí exhaustas arcas públicas.

Además del referido incremento de costes, por mi experiencia entiendo que se producirían evidentes perjuicios en

el normal funcionamiento de la Administración de Justicia (insisto de nuevo, especialmente en la Jurisdicción civil), considerando que el mantenimiento de la separación de funciones profesionales entre unos y otros resulta necesaria para preservar los estándares mínimos de calidad en los servicios prestados por abogados y procuradores.

Me parece que la gestión de los procesos es algo muy serio; esas labores de gestión y de tramitación judicial requieren no sólo dedicación sino también importantes conocimientos técnicos. Igualmente tengo serias dudas de que la gran mayoría de abogados que intervienen en las causas judiciales, sobre todo los que actúan ante los Juzgados de 1.ª Instancia, de lo Mercantil, Juzgados de lo Contencioso-administrativo y órganos colegiados, quieran o estén dispuestos a asumir esas tareas que actualmente desempeñamos los procuradores.

Es muy llamativo que los principales actores de nuestra Justicia (como más adelante se verá) valoren y defiendan esa doble faceta privada y pública a la vez, como colaboradores de los órganos judiciales, y desde el Ministerio de Economía se pretenda justificar la reforma diciendo que es Europa quien la pide.

No estará de más recordar ahora que la Comisión Europea para la eficacia de la Justicia (**CEPEJ-11 REV2-Diciembre/2009**) en sus líneas directrices para la mejora de la Justicia, relativa a la efectividad de las resoluciones judiciales, insistía en que los *Huissiers de Justice* o agentes de ejecución europeos –figura análoga a la del procurador– pudiesen asumir también la representación técnica de las partes con la intención de agilizar el proceso judicial con la consiguiente disminución del trabajo de los tribunales.

Es decir, no sólo en Europa no se pide la supresión de la incompatibilidad, sino más que bien parece que algunos quieran remar en sentido contrario a lo que sucede en los países de nuestro entorno en la búsqueda de una Justicia más ágil y eficaz.

Bien es verdad y sería injusto no reconocerles el «*mérito*», que en toda esta polémica y en especial en el texto del APL de Servicios, ha tenido la decisiva contribución de la CNC, que, dicho sea con el debido respeto, sabe muy poco, por no decir nada, de cómo funciona la Justicia en nuestro país, y que informe sí e informe también ha arremetido con inusitada vehemencia contra el colectivo de los procuradores, ignorando por completo nuestras aportaciones y olvidando que es precisamente esa Justicia ágil y eficaz de la que les hablaba, una de las herramientas esenciales que precisa cualquier país que pretenda ser económicamente competitivo.

¿Alguien se cree que suprimiendo la incompatibilidad, los Abogados que ejerzan las funciones de representación procesal,

**Otra cuestión importante a plantearse es si realmente con la reforma que se propone el ciudadano no sólo va a disponer de una mejor justicia sino también de una justicia más barata**

Cuestión igualmente polémica es la propuesta de supresión de la retribución de los procuradores mediante arancel fijado por el Gobierno (los últimos datan del año 2.003 sin que desde entonces se hayan actualizado ni siquiera al IPC), sustituyéndolos por unos baremos orientativos a los solos efectos de su cálculo para las tasaciones de costas, excepto en aquellas actuaciones en las que el procurador ostente el carácter de Agente de la Autoridad, para las que se establecerá un nuevo arancel.

**Otra cuestión polémica es la propuesta de supresión de los aranceles, sustituyéndolos por unos baremos orientativos**

Esas tres condiciones que la Directiva impone (Art. 15), para que los diferentes ordenamientos jurídicos de los países afectados por la misma puedan establecer unas tarifas mínimas o máximas para prestar determinados servicios o para el ejercicio de una concreta actividad profesional, pivotan esencialmente, además de la proporcionalidad y no discriminación, sobre el hecho de que sean necesarios, es decir, que estén justificados por una imperiosa razón de interés general.

Creo que hay argumentos suficientes para mantener que el mantenimiento del sistema arancelario responde a dos

con todo lo que eso conlleva, no van a querer repercutir su coste al cliente? Sinceramente puedo decir con conocimiento de causa que el ejercicio de la procura requiere muchísimas horas de constante dedicación, con importantes responsabilidades que se pueden derivar de cualquier error o descuido que se pueda cometer en el desempeño diario de nuestra labor. Nadie, ningún profesional, sea abogado o sea procurador, va a ejercer esas funciones «*gratia et amore*».

En esta cuestión también los distintos informes emitidos por la CNC han tenido una influencia decisiva para que en la MAIN que acompaña al APL se señale que los referidos aranceles no superan el test de necesidad, proporcionalidad y no discriminación al que la Directiva de Servicios (2006/123/CE del Parlamento Europeo) sujeta las tarifas fijas.

importantes razones de interés general; la protección de los consumidores y destinatarios del servicio, así como la garantía de la buena Administración de Justicia (**considerando 40 de la Directiva**).

Sin lugar a dudas el arancel (necesidad) proporciona una clara información a los clientes y usuarios del coste de los servicios profesionales, erigiéndose como un sistema objetivo para el cálculo o determinación de las tasaciones de costas, frenando (al menos en teoría, por lo que más adelante se verá) cualquier posible abuso frente a los consumidores (recordar aquí el contenido de la tantas veces olvidada **Carta de los Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia - punto 37** «*derecho a conocer anticipadamente el coste aproximado del profesional elegido*»).

Dicho lo anterior sería injusto no reconocer que de mantenerse el sistema arancelario (no sólo la CNC se ha pronunciado en contra, sino que recientemente también lo ha hecho el CGPJ -Informe al APL de Servicios y Colegios Profesionales-), el mismo debería ser objeto de una profunda revisión, buscando especialmente establecer determinados mecanismos que impidan algunas desproporcionadas (e incluso escandalosas) liquidaciones en procesos de muy elevada cuantía, que aunque afortunadamente se han producido de forma muy aislada, su especial trascendencia ha perjudicado, a mi juicio de manera injusta, a todo el colectivo.

**Deberían aumentarse los porcentajes del arancel sometidos a libre pacto entre el cliente y su procurador**

desproporcionadas liquidaciones que difícilmente pueden corresponderse al trabajo realmente realizado.

Insisto, para evitar futuras situaciones como las que acabo de describir, deberían aumentarse los porcentajes del arancel sometidos a libre pacto entre el cliente y su procurador (actualmente limitados en más-menos un 12%), introduciendo igualmente determinados límites o restricciones que no permitan esas

**Estado actual de la cuestión**

Han transcurrido ya más de ocho meses desde que fue aprobado el APL y si no hay nada que lo impida, aún a pesar de la tremenda contestación por parte de la mayoría de los sectores profesionales afectados por el mismo, es posible que en pocas semanas dicho Anteproyecto se convierta ya en Proyecto de Ley.

En el tema que nos ocupa en este artículo, han sido prácticamente unánimes las voces de todos los operadores jurídicos en contra de la supresión de la incompatibilidad; desde

el Ministerio de Justicia, pasando por el CGPJ, Consejo de Estado, Fiscalía General del Estado, Defensora del Pueblo, CCAA e incluso importantes sectores de la Abogacía (**Conclusiones del Consell de Ilustres Colegios de Abogados de Cataluña-Manresa/Noviembre-2013**), todos han considerado que debe mantenerse el actual redactado del Art. 23.3 de la LEC, que establece la incompatibilidad para el ejercicio simultáneo de ambas profesiones.

Tampoco esa especie de incompatibilidad «híbrida», sugerida desde algún sector de Economía, es decir, únicamente dentro de un determinado proceso, parece tener sentido alguno.

Veremos qué sucederá, pero confiemos que finalmente se impongan los criterios de aquellos que mejor conocen, no sólo el funcionamiento, sino también lo que hoy en día necesita o en este caso, puede perjudicar seriamente al funcionamiento de nuestra Justicia.

## Perspectivas de futuro

Sin perjuicio de que lógicamente nuestro presente debe estar dedicado principalmente a defender el mantenimiento de la debida separación de funciones entre ambas profesiones y por tanto su incompatibilidad, poco recorrido tendría la procura si no aspirásemos, no sólo a seguir renovándola, apostando por la permanente modernización de la misma en todos sus ámbitos, sino especialmente a darle un mayor contenido y responsabilidades prácticas dentro del proceso, dotándola de nuevas funciones, que permitiesen demostrar, aún más si cabe, su utilidad y contribución a la mejora del funcionamiento de nuestros tribunales, lo que igualmente facilitaría que esas aportaciones fuesen fácilmente percibidas por los ciudadanos.

El objetivo primordial no debe ser únicamente defender la incompatibilidad sin más, sino establecer un nuevo modelo profesional que nos acerque a nuestros homólogos europeos, los *Huissiers* de Justicia (recomendación recogida en el encuentro de Presidentes de Audiencias Provinciales, octubre/2012, Toledo), con gran protagonismo en los actos de comunicación judicial y actores principales en la ejecución de las resoluciones judiciales.

Nuestra aspiración, creo que legítima y para la que estamos perfectamente preparados, debe ser no sólo la de seguir contribuyendo a facilitar una rápida y eficiente relación entre los participantes de los procesos judiciales, siendo líderes en la implementación de las TICS en la Administración de Justicia, sino la de convertirnos en los profesionales de la ejecución, colaborando con Jueces y Secretarios Judiciales y tomando como principal criterio de ese mayor protagonismo la aportación de un valor añadido en nuestra actuación, tanto de cara a nuestros representados como para la sociedad en general.

El horizonte, para que se pueda acabar con este continuo debate que cíclicamente nos afecta, debe ser el de buscar nuestra preceptiva intervención en el proceso, no porque una Ley así lo establezca, sino porque realmente somos útiles y necesarios.

Honestamente, creo que algunos de estos valores ya están perfectamente acreditados a lo largo de la historia o mejor dicho, de la larga historia de nuestra profesión, pero hay que seguir perseverando mediante la innovación continua, la diversificación de funciones, dotándonos de una mayor visibilidad frente al usuario de la Justicia, del que hasta la fecha seguimos siendo uno de los grandes desconocidos.

## Conclusiones

Cuando el Parlamento Europeo aprobó la Directiva de Servicios (más conocida como Directiva Bolkestein) lo hizo sin duda para favorecer la libre circulación de los servicios profesionales, pero no olvidemos que no lo hizo a cualquier precio, sino que impuso ciertas restricciones cuando éstas estuviesen justificadas por las ya aludidas «razones de interés general» y dentro de éstas, incluyó la de la garantía de la buena Administración de Justicia (considerando 40 antes citado).

La diferente naturaleza de las funciones que actualmente asumen los abogados y los procuradores (diferencias que pueden verse incrementadas con el APL de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil) hace que por el bien de la Justicia deba mantenerse esa incompatibilidad.

**La diferente naturaleza de las funciones que actualmente asumen los abogados y los procuradores hace que por el bien de la Justicia deba mantenerse esa incompatibilidad**

Todo ello sin perjuicio de que como ya he señalado, deban revisarse a fondo algunas instituciones, como por ejemplo la retribución mediante arancel para evitar situaciones totalmente desproporcionadas, tanto por exceso como por defecto.

Desgraciadamente nuestra Administración de Justicia sigue sin ser un servicio público especialmente valorado y en el que confíen los ciudadanos; precisa todavía de muchísimas reformas, de seguir apostando claramente por su modernización y dentro de estos cambios no creo que los procuradores de los tribunales seamos un problema, sino que podemos ser parte de la solución.

