

La representación de la Administración tras la Ley 3/2017: apertura de mercado para la procura

The legal representation of the administration after act 3/2017: the opening-up of the market for the *Procura*

Alejandra Boto Álvarez

LABURPENA: Gure herrian, aparteko profilak ditu prokuradoretzak; izan ere, betetzen dituen eginkizunak anakronikotzat jo izan dira sarritan, eta etengabe eragiten ditu eztabaidak. Hala, itxuraz lanbidearekin lotura zuzenik ez duen arau batean hitz bat aldatze hutsak merkatu bat ireki diezaieke prokuradoreei: administrazio publikoen prozedura-ordezkaritzaren merkatua, hain zuzen. Eta horixe aztertzen du artikulu honek; izan ere, ez da kontu hutsala, zalantzan jartzen baitu haren iraupena bera.

HITZ GAKOAK: Prokuradoreak. Prozesuko kostuak. Prozesuko ordezkari-tza. Laguntza juridikoa.

ABSTRACT: Spanish *Procura* is a unique function, usually considered anachronistic and thus, regularly censured. This paper analyses how an apparently minor change in a side-regulation might open for those professionals a market, as legal representatives of Public Administrations. Something vital, as the subsistence of the profession itself is being questioned.

KEYWORDS: Legal representatives. Cost of the trial. Procedural representation. Legal assistance.

RESUMEN: La procura tiene en nuestro país unos perfiles únicos, con funciones muchas veces tildadas de anacrónicas y en constante debate. En este artículo se analiza cómo el mero cambio de una palabra en lo que podría parecer una norma que no guarda conexión directa con la profesión puede abrir para los procuradores un mercado, el de la representación procesal de las Administraciones públicas, que no es baladí cuando se está cuestionando su misma subsistencia.

PALABRAS CLAVE: Procuradores. Costas procesales. Representación procesal. Asistencia jurídica.

Trabajo recibido el 13 de febrero de 2018

Aceptado por el Consejo de Redacción el 31 de mayo de 2019

La representación de la Administración tras la Ley 3/2017: apertura de mercado para la procura

The legal representation of the Administration after Act 3/2017: the opening-up of the market for the *Procura*

Alejandra Boto Álvarez

Sumario: I. Introducción y planteamiento de la cuestión.—II. Algunas consideraciones sobre la labor del representante procesal.—III. La postulación de la Administración y la posibilidad de hacerse servir de procuradores: visión tradicional.—IV. La reforma de 2017: un giro copernicano. V. Bibliografía.

I. Introducción y planteamiento de la cuestión

Como es bien sabido, el artículo 23 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) dispone que, en sus actuaciones ante órganos unipersonales, las partes podrán conferir su representación a un procurador y serán asistidas, en todo caso, por abogado(1). Cuando las partes confieran su representación al abogado, será a éste a quien se notifiquen las actuaciones(2). Frente a ello, en sus actuaciones ante órga-

(1) En este trabajo y acogiendo el criterio formal expresado por el Consejo de Estado en su Dictamen 1434/2013 se citan con letra minúscula las profesiones, a pesar de lo que aparece literalmente en algunos preceptos legales y reglamentarios.

(2) Literalmente el artículo 23 no precisa a quién puede conferirse la representación en los casos en que no sea imprescindible la presencia de procurador. La exégesis lógica del precepto, sin embargo, permite concluir que ha de ser al abogado que lleva la dirección técnica, con quien se entenderán las notificaciones del juzgado tal y como prevé el inciso final del artículo 23.1 de la LJCA. Véase SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: comentario*. Iustel. Madrid, 2010, págs. 273-274. Respecto a la acreditación de la representación y sus cuestiones formales puede verse el repaso de CARBONELL PORRAS, Eloísa, «La capacidad y la representación de las partes en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista andaluza de Administración pública*, núm. 100, 2018, págs. 47 y ss., en particular págs. 56-59.

nos colegiados, las partes deberán conferir su representación a un procurador y ser asistidas por abogado (3).

Formalmente la LJCA no diferencia en este artículo entre partes procesales constituidas por sujetos privados o por la Administración, de donde parece deducirse la obligatoriedad de contar con la figura diferenciada del procurador en los procesos ante órganos colegiados. No obstante, respecto a las Administraciones públicas y a los órganos constitucionales resulta de inexcusable consideración el artículo siguiente y sobre todo las normas a las que allí se alude por remisión.

Y es que el artículo 24 de la LJCA no contiene ninguna previsión de carácter sustantivo, remitiéndose sin más a las reglas de «defensa y representación» que se contengan en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y en la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, así como en las normas que sobre la materia y en el marco de sus competencias hayan dictado las Comunidades Autónomas. Al margen de todas las críticas que pueda suscitar el precepto (4), entre las que no son menores la total omisión de las Entidades Locales (5), de lo que no puede haber duda es de la apertura a la unificación en una sola figura (la de quien ejerce la postulación de la Administración) del régimen de representación y defensa, que después consagra el actual artículo 551 de la LOPJ (6). La interpretación jurisprudencial de estos preceptos ha supuesto reconocer tal unificación de funciones en la figura del defensor de la Administración como posible, pero no obligatoria; así las cosas, las Administraciones, si lo estiman conveniente, pueden valerse o comparecer a través de un procurador distinto (7). No se trata sin embargo de una opción que se haya fomentado particularmente, antes bien todo lo contrario, pues en caso de condena en costas, la inclusión de las partidas de ese procurador se venía

(3) Para un intento de justificación de la diferencia de trato en función del carácter unipersonal o colegiado del juzgador, pueden verse las reflexiones de CANO CAMPOS, Tomás, «Artículo 23», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 100, 1998, págs. 248-249 o SAAVEDRA GALLO, Pablo, «Nueva regulación de las partes», en J. GARBERÍ LLOBREGAT (dir.), *La nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Estudio y aplicación práctica de la Ley 29/1998*. Colex. Madrid, 1999, pág. 275).

(4) Sobre la renuncia a introducir en este punto previsiones sustantivas puede verse ESTEVE PARDO, José, «Artículo 24», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 100, 1998, págs. 254 y ss.

(5) Que tienen su propia problemática, ejemplarmente expuesta en CUSCÓ, Margarita y CUNILLERA, Montserrat, *Defensa y representación de las Corporaciones Locales. La posición jurídica de la Administración Local en el proceso contencioso-administrativo*. Dijusa. Madrid, 2002.

(6) La LOPJ, en efecto, se refiere de manera expresa tanto a la representación como a la defensa, y constituye por lo tanto una regla especial de postulación procesal. No obstante, la jurisprudencia no siempre ha sido pacífica en este punto; véase GONZÁLEZ SALINAS, Pedro, «La representación de las Comunidades Autónomas a través de procurador en los recursos de casación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 87, 1995, págs. 437-441.

(7) Al respecto pueden verse los casos analizados en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo*, 3.^ª ed., tomo II. Cívitas-Thomson Reuters. Cizur Menor, 2018, pág. 443.

juzgando indebida, por entenderlas fruto de un capricho de la Administración (el de contar con un profesional procurador) del que no procede hacer responsable a la contraparte.

En las páginas que siguen, tras una breve reconstrucción y justificación del marco tradicional descrito, se analizará cómo una mínima reforma introducida en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas por la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, es susceptible de generar un giro copernicano en la meritada interpretación. Y ello, en las postrimerías de serios debates sobre la misma subsistencia de la profesión de la procura, que ha experimentado convulsos vaivenes y sobre los que aún no parece haberse escrito el punto final.

II. Algunas consideraciones sobre la labor del representante procesal

Las labores de representación procesal, encomendadas con carácter general al procurador(8), no suponen una transmisión de la legitimación ni una integración de la capacidad, sino que comportan la función de recibir las notificaciones de los órganos judiciales y trasladarlas a sus representados y, a la inversa, presentar los escritos de estos ante los tribunales. Su régimen jurídico se contiene en la Ley de Enjuiciamiento Civil respecto al apoderamiento, provisión de fondos, cese en sus funciones, etc. La exigencia de su intervención se ha justificado tradicionalmente en la conveniencia de facilitar el desarrollo del proceso y el buen funcionamiento de la justicia, asegurando una fluida comunicación entre las partes y el órgano judicial(9); por ello no es de extrañar que los avances técnicos en tal sentido, y en particular las notificaciones por medios electrónicos, hayan hecho surgir opiniones diversas sobre la necesidad de mantener el *status quo* de la figura del procurador(10). En el debate han existido varios momentos álgidos, a los que la tesis de este artículo es que debe añadirse uno más, con ocasión de la Ley de Presupuestos de 2017.

(8) Pese a que la procura es una institución eminentemente procesal, no ha despertado entre la doctrina un interés comparable al de la abogacía. Una excelente presentación de la profesión, con reconstrucción de sus avatares históricos puede verse en QUEMADA RUÍZ, Ángel, «El procurador de los Tribunales» en L. M.^a Díez-PICAZO (coord.), *El oficio de jurista*. Siglo XXI, Madrid, 2006, págs. 247-280.

(9) Así por ejemplo puede verse en GONZÁLEZ-MONTES SÁNCHEZ, José Luis, *La intervención de abogado y procurador en el proceso civil*. Tecnos. Madrid, 1985. Aunque no son pocos los que dudan de su necesidad, como GRAU MORANCHO, Ramiro, *Procuradores. Debate sobre la representación procesal*. Dykinson. Madrid, 2005, págs. 9-21. Entre los administrativistas, también se ha subrayado lo «desconocido» (*sic*) de su utilidad: NIETO, Alejandro, *La «nueva» organización del desgobierno*. Ariel. Barcelona, 1996, págs. 196-197.

(10) GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Sara, *El Procurador de los Tribunales español ante el reto tecnológico*. Consejo General de Procuradores. Madrid, 2008.

El actual Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, define la procura en su primer artículo como el ejercicio territorial de esa profesión libre, independiente y colegiada que tiene como principal misión la representación técnica de quienes sean parte en cualquier clase de procedimiento(11). Su artículo 8.c establecía, entre las condiciones generales para ser procurador, el estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, o de los títulos extranjeros que, con arreglo a la legislación vigente, sean homologados a aquél, así como los títulos obtenidos en los Estados miembros de la Unión Europea que faculten para ejercer en ellos la procura y que hayan sido reconocidos en España de conformidad con las disposiciones vigentes. El precepto fue anulado por el Tribunal Supremo por insuficiente rango normativo del Estatuto, dado que en aquel momento ninguna norma de rango legal recogía la obligación de esa titulación para los procuradores(12). Hoy la situación es radicalmente distinta, desde que el artículo 23.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil fuera enmendado en virtud de la disposición final primera de la Ley 16/2006 de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea(13). En consonancia con ello, la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales establece en su artículo 2.1 que tendrán derecho a obtener el título profesional de procurador de los tribunales las personas que se encuentren en posesión del título universitario de Licenciado en Derecho, o del título de Grado que lo sustituya de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 88 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y su normativa de desarrollo y que acrediten su capacitación profesional mediante la superación de la correspondiente formación especializada y la evaluación regulada por esa Ley, que procede a establecer cierta homogeneización entre la regulación de la profesión del abogado y la del procurador. La asimetría, sin embargo, está llamada a perpetuarse por razones obvias y que en gran medida están en la base de las confrontaciones surgidas entre ambas profesiones. Así, mientras que el registro administrativo de cursos de formación acreditados para la obtención de los títulos profesionales de abogado y procu-

(11) Es también misión de la procura desempeñar cuantas funciones y competencias le atribuyan las leyes procesales en orden a la mejor administración de justicia, a la correcta sustanciación de los procesos y a la eficaz ejecución de las sentencias y demás resoluciones que dicten los juzgados y tribunales. Estas competencias podrán ser asumidas de forma directa o por delegación del órgano jurisdiccional, de conformidad con la legislación aplicable.

(12) STS de 17 de junio de 2005, recurso 27/2003.

(13) Se introdujo así la exigencia de que el procurador fuera Licenciado en Derecho. La redacción actualmente vigente del precepto, tras la reforma operada por la Ley 42/2015, señala que habrá de ser Licenciado en Derecho, Graduado en Derecho u otro título universitario de Grado equivalente.

rador de los tribunales(14) arroja información sobre casi 90 cursos y másteres para la abogacía, tan sólo hay 8 formaciones en procura.

Una vía para hacer ganar volumen a la profesión se intentó a través del Estatuto General de 2002, que recogía entre las posibles funciones del procurador colegiado la de «ostentar la defensa del cliente cuando no esté reservada por Ley a otras profesiones». El inciso fue anulado también por el Tribunal Supremo, precisamente a instancia del Consejo General de la Abogacía Española, y por extralimitarse frente a las funciones legalmente encomendadas a la procura(15). En ese contexto, no es de extrañar que la profesión reaccionara con temor de ser fagocitada y perder las reducidas funciones que aún conserva de manera exclusiva, ante la previsión del proyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales que en 2013 propuso hacer compatibles las funciones de abogado y procurador. Se trataba de la vuelta del péndulo y se corría el riesgo de que lo que ya ocurre respecto de la Administración llegara a convertirse en práctica generalizada, eliminando por tanto el axioma de que las funciones propias de unos y otros profesionales son distintas, y nítidamente diferenciadas(16). El proyecto fue finalmente retirado, pero de alguna manera sigue apreciándose que la profesión está contra las cuerdas, pese al ligero refuerzo de su rol en sede de la Nueva Oficina Judicial(17). En efecto, se está trabajando en la actualidad en el proyecto de un nuevo Estatuto General para la abogacía, que propone eliminar la mención expresa a la incompatibilidad en el ejercicio de la profesión de abogado y procurador. Sin duda, al mar de fondo también ha contribuido la inclinación del Derecho comparado hacia la desaparición de la figura del procurador como profesión autónoma(18) y los interrogantes que sobre la compatibilidad de su régimen con el Derecho de la Unión(19)

(14) Creado por el Ministerio de Justicia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre.

(15) STS de 29 de enero de 2004, recurso 11/2003.

(16) Dictámenes del Consejo de Estado 1250/2013 y 1434/2013.

(17) Al respecto puede verse VILLAMERIEL PRESENCIO, Luis P., «Sobre los procuradores de los tribunales: algunas notas de política legislativa», en *Boletín del Ministerio de Justicia*, 2009, núm. 2079, págs. 459-479 o ÁLVAREZ-BUYLLA BALLESTEROS, Manuel, «La agilización y eficacia de los procesos: nuevas funciones asumidas por los procuradores y reformas propuestas aprobadas por las Cortes», en *Actualidad Administrativa*, núm. 17, 2010.

(18) Fenómeno del que por ejemplo dio cuenta en 2014 el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el Anteproyecto de la Ley de Servicios y Colegios Profesionales (accesible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-Anteproyecto-de-la-Ley-de-Servicios-y-Colegios-Profesionales>).

(19) La cuestión ha sido estudiada, por todos, en BLANCO-MORALES LIMONES, Pilar, «La liberalización de las profesiones altamente reguladas (notarios, registradores y procuradores) en la Unión Europea y en España», en D. ORDÓÑEZ SOLÍS (coord.), *La recepción del derecho de la Unión Europea en España: derechos, mercado único y armonización fiscal en Europa. Liber Amicorum en homenaje a Antonio Martínez Lafuente*. La Ley. Madrid, 2013, págs. 235-262.

y la libre competencia en el mercado(20) se han planteado en los últimos tiempos. En efecto, la reserva de la actividad de representación legal de las partes en los procesos judiciales en calidad de procurador a los procuradores de los tribunales ha sido cuestionada repetidamente por la Autoridad de control de la competencia(21), si bien de manera más reciente, y contestando a una cuestión prejudicial, el TJUE ha validado la configuración de los honorarios de los procuradores a través de arancel(22).

III. La postulación de la Administración y la posibilidad de hacerse servir de procuradores: visión tradicional

Como ya se ha comentado, en materia de representación y defensa de las Administraciones públicas y de los órganos constitucionales, el artículo 24 de la LJCA se limita a realizar una remisión a la legislación específica del Estado y de las Comunidades Autónomas. Debe recordarse aquí que en nuestro ordenamiento se parte un sistema institucional de asistencia jurídica a las Administraciones públicas en el que la representación y defensa se atribuye a un cuerpo de funcionarios muy especializados y de gran prestigio (los Abogados del Estado). Lo que se persigue con ello es la unificación de la postura procesal pública y la coordinación de criterios de cara al sostenimiento de los litigios, al tiempo que se asegura la mejor asistencia profesional(23). No obstante, en ocasiones también son posibles otros sistemas de defensa y representación contenciosa, a través de servicios jurídicos propios o contratos con abogados de ejercicio libre. En todos esos casos, y por mor de lo dispuesto en la LOPJ, el *defensor de la Administración* puede asumir también su *representación*, con independencia del órgano judicial

(20) En la perspectiva no sólo jurídica sino también económica puede verse el trabajo de CIARRETA ANTUÑANO, Aitor, ESPINOSA ALEJOS, María Paz, MARTÍN OSANTE, José Manuel y ZURIMENDI ISLA, Aitor, *El estado de la competencia en las profesiones de abogado y procurador*. Civitas-Thomson Reuters. Cizur Menor, 2010.

(21) Por ejemplo, en su *Estudio sobre Procuradores de los Tribunales*, de 2009 o al hacer pública su posición respecto al Real Decreto 775/2011, documentos disponibles en la página web de la institución. De manera muy reciente, la Comisión Nacional de los mercados y la competencia ha informado el proyecto de Real Decreto para un nuevo Estatuto General de la abogacía y saludado que deje de regularse la incompatibilidad del ejercicio de ambas profesiones. El informe IPN/CNMC/018/19, de 20 de junio de 2019, puede consultarse también en la página Web.

(22) Sentencia de 8 de diciembre de 2016, asuntos acumulados C-532/15 y C-538/15. El pronunciamiento ha sido comentado, por todos, en SOLDEVILLA FRAGOSO, Santiago, «Procuradores y libre competencia», en *Actualidad administrativa*, núm. 4, 2017.

(23) Sobre el tema es cita inexcusable el trabajo de MARTÍN RETORTILLO, Sebastián, *La defensa en derecho del Estado*. Civitas. Madrid, 1986.

ante el que vaya a actuarse (24). El régimen opera incluso en los confines del perímetro de lo público, pues el fenómeno de las personificaciones instrumentales y la huida del Derecho Administrativo ha sido tenido en cuenta por la regulación sobre asistencia jurídica, y tanto la normativa sobre servicios jurídicos propios internos como la de contratos del sector público (25) cubren de alguna manera la situación de organismos, entidades, sociedades, fundaciones y demás personificaciones como clientes de los abogados institucionales o contratados.

En la jurisprudencia, la existencia de esta especialidad en la postulación procesal de la Administración, esto es la posibilidad de que su abogado (sea quien sea) asuma no sólo la defensa sino también la representación, ha sido pacíficamente vista tan sólo como una opción posible, que no resulta de juego imperativo. Se ha señalado así que las excepciones procesales en favor de la Administración no significan prohibición de la comparecencia por medio de procurador, sino autorización para prescindir de ella, pues la especialidad es «una ventaja o facilidad procesal (...) pero no puede representar un obstáculo para el logro de la tutela judicial efectiva» (26). Late en el fondo de esta concepción una defensa del principio *pro actione*, que se ha confirmado en pronunciamientos posteriores por entender que el legislador, recogiendo los precedentes históricos que se remontan a la Edad Media, establece que la postulación de los litigantes corresponde con carácter general a los procuradores; existen frente a ello ciertas excepciones legales, «que tienen la característica común de ser autorizaciones para otros tipos de postulación, sin perjuicio de que

(24) Lo que suele verse siempre como un ejemplo de los llamados «privilegios procesales» de la Administración, aunque en la doctrina hay quien ha señalado que no se estaría ante un privilegio sino ante una racionalización de tareas, lo que indica subliminarmente que el representante procesal diferenciado supone una duplicidad innecesaria, sin que su intervención refuerce la posición procesal del cliente. Así véase PEDRAZ PENALVA, Ernesto, *Privilegios de las Administraciones públicas en el proceso civil*. Civitas. Madrid, 1993. También se puede argüir que el privilegio de aunar en la Abogacía del Estado las funciones de dirección letrada y representación lo es en beneficio del erario público, al ahorrar a la Administración el pago de los derechos arancelarios (así ha sido puesto de manifiesto por MUÑOZ CARMONA, Agustín Manuel, «La tasación de costas de las Administraciones públicas: especial referencia a la actuación del Abogado del Estado en el ámbito contencioso-administrativo», comunicación presentada al XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, cuyas actas se encuentran en prensa).

(25) Este aspecto ha sido tratado muy recientemente por SAZ CORDERO, Silvia DEL, «La contratación de los servicios jurídicos por el sector público», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 1, 2019.

(26) STS de 12 de junio de 1998, recurso 9790/1990 (Fundamento de Derecho primero). En el caso, una Entidad Local había comparecido representada por procurador y asistida por letrado; la parte contraria sostenía que, al tratarse de un Ayuntamiento, la comparecencia debió tener lugar por medio del letrado de los servicios jurídicos municipales o por abogado colegial designado al efecto que, en ambos casos, representara y defendiera a la Corporación. Se empleaba como fundamento para solicitar la invalidez de la comparecencia por procurador el tenor del artículo 447.2 de la LOPJ entonces vigente, en términos casi idénticos al actual 551.3.

los litigantes prefirieran seguir haciéndose representar por procuradores, cuya figura constituye por tanto el eje y el sistema común de postulación en nuestros procesos» (27).

Reconociéndose pues esa configuración de manera indubitada, las cuestiones controvertidas se han planteado en sede de tasación de costas, pues no es complicado seguir la lógica interna de quienes, habiendo sido condenados al pago de las costas en su pleito contra la Administración, puedan entender que la actuación de un procurador diferenciado del defensor era superflua y por tanto no debería incluirse en la tasación de las costas a cuyo pago se les condena. También es de inteligibilidad automática el argumento que relaciona el carácter recuperable de los honorarios del procurador a través de la condena en costas con el mayor atractivo del recurso procesal a su figura para un pleito concreto. Para resolver la cuestión la normativa de referencia es la contenida en la Ley 52/1997, y en particular su artículo 13.1 relativo a la tasación de costas de los Abogados del Estado, que resulta aplicable también a las Comunidades Autónomas por mor de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la misma Ley, y que la jurisprudencia ha extendido también a las Entidades Locales.

La redacción originaria del citado precepto sometía la tasación de costas en que fuere condenada la parte que actuara en el proceso en contra del ente patrocinado por la Abogacía del Estado a las normas generales en cuanto a sus conceptos e importe. En tal contexto la tasación de costas del Abogado del Estado incluía las partidas de procura, pues se entendía que el hacerse valer de un procurador es un derecho procesal de toda parte litigante, así que sus derechos arancelarios no se consideraban un gasto superfluo, sino legítimos e incluíbles en la tasación de costas (28). Que las percibiera el Abogado del Estado o un procurador de foro libre en nada perjudicaba a la contraparte, más allá de los viejos argumentos en torno al posible enriquecimiento de la Administración, que resulta resarcida en algunos casos de un desembolso patrimonial que realmente no ha tenido porque el funcionario es en todo caso retribuido mensualmente (29). En este

(27) STS de 10 de abril de 1999, recurso 3518/1992 (Fundamento de Derecho segundo).

(28) Así puede verse, sin ánimo exhaustivo, en SSTS de 14 de diciembre de 1999 (tasación de costas núm. 2537/1994); de 19 de diciembre de 2001 (tasación de costas núm. 8905/1996), o de 17 de marzo de 2001 (tasación de costas núm. 6554/1995). La STS de 29 de marzo de 2000 (recurso 4255/1994, y con idéntico tenor las de la misma fecha correspondientes a los recursos 4297/1994, 4622/1994, 620/1995, 1344/1995 y 4028/1996) da cuenta de la evolución de la doctrina, que fue abrumadoramente mayoritaria en el sentido expuesto en el texto, con pequeños vaivenes que se reconocen por el Tribunal para volver a sostener nuevamente la posición mayoritaria (Fundamento de Derecho único).

(29) En la discusión doctrinal sobre el tema pueden verse las opiniones de DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio, «Algunas observaciones sobre la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones públicas», en *Tribunales de Justicia*, núm. 2, 1998, págs. 173-177, en particular a la pág. 176, y BUTRÓN BALIÑA, Pedro M., «Los privilegios procesales del Estado y

punto pacífica jurisprudencia venía afirmando que el hecho de que el funcionario no perciba directamente los honorarios girados en su minuta no es obstáculo para que los mismos deban ser introducidos en la tasación de costas(30). El Tribunal Supremo también se encargó de explicitar que esta misma teoría resulta de aplicación a la asistencia jurídica a las Comunidades Autónomas, Entes Locales y demás Administraciones públicas(31).

Sin embargo, tras la reforma operada por el artículo 50.2 de la Ley 14/2000, de 29 de noviembre, se matizaría que, en la tasación de las costas del Abogado del Estado, *en su caso*, se incluirían los conceptos e importes correspondientes a las funciones de procuraduría. El inciso llevó a entender operable en la práctica una doble limitación: sólo podrían incluirse los gastos de procura en la tasación de costas del Abogado del Estado cuando existan actuaciones específicas y diferenciadas de tal función, y éstas fuesen obligatorias(32). El hecho de que, según la ley, el Abogado del Estado ejerza las dos funciones (representación y defensa) no quiere decir que en la realidad procesal desempeñe siempre un doble trabajo. Hay que atender a la realidad de lo actuado, y sólo cuando tales funciones hayan tenido efectivamente lugar, como actuación desvinculada de la participación en el proceso como defensor, podrán incluirse sus conceptos en la minuta.

En consonancia con lo expuesto, empezaría también a entenderse que cuando las Administraciones públicas comparecen en un proceso defendidas por letrados de sus servicios jurídicos, pero representadas por procuradores libremente designados por ellas, la eventual condena en costas a la contraparte no debía incluir los derechos devengados por los procuradores reclutados de manera potestativa y «a mayores». Y así se ha señalado que la presencia en el recurso de procuradores, que no eran de concurso obligatorio porque la representación y la defensa de la entidad pública puede ser asumida por la misma persona, «es fruto de una deci-

la Ley 52/1997, de 27 de noviembre», en *La Ley*, núm. 6, 1998, págs. 2344-2350, en particular a la pág. 2347. También resulta de interés, por entrar en polémica, el trabajo de BREZMES MARTÍNEZ DE VILLARREAL, Alfonso, «Tasación de costas en el recurso contencioso-administrativo y honorarios del Abogado del Estado: Réplica necesaria a una tesis insostenible», en *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 2005, págs. 1284-1293, en particular a la pág. 1292.

(30) Es lógico si se tiene en cuenta que la condena en costas crea una relación entre el condenado y el vencedor, representando un crédito a favor de éste último, y no a favor de su abogado. La condena en costas existe así con independencia de que la parte haya pagado o no a su letrado. Y es que no se trata de una reparación de daños o perjuicios. Además, si no se condenase a la parte que litiga contra la Administración al pago de las costas de ésta, la función moralizadora y el efecto ejemplificador y *pro futuro* disuasorio de la condena no se cumpliría.

(31) Así puede verse por ejemplo en la exposición realizada por SÁNCHEZ CORDERO, Alicia, «La defensa jurídica de la Administración Local», en J. P. QUINTANA CARRETERO (dir.), *Globalización y principio de autonomía local*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2008, págs. 553-779.

(32) FILLAT I BONETA, Jordi, «La no inclusió en les taxacions de costes dels honoraris de l'advocat de l'Estat corresponents a la funció de procuraduría», en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 2, 2004, págs. 547-549.

sión que solo es imputable a las Administraciones que así lo acordaron, de modo que el abono de los derechos devengados por los procuradores no deberá recaer sobre quien interpuso el recurso» (33).

Así las cosas, parece lógico que las Administraciones no se inclinaron por recabar los servicios de un procurador de ejercicio libre al que encomendarle las labores diferenciadas de representación, por su carácter no recuperable a través de la condena en costas. En efecto, se había hecho frecuente en los tribunales el razonamiento de que de la tasación de costas para la condena debían excluirse las cantidades reclamadas por derechos de arancel por los procuradores cuyo concurso no es preceptivo (por ejemplo en el caso de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos), «sin perjuicio de que los citados profesionales puedan exigir de las respectivas Administraciones públicas que contrataron sus servicios las cantidades reclamadas conforme al arancel vigente en el momento del devengo» (34).

IV. La reforma de 2017: un giro copernicano

En la situación que se ha venido comentando, la jurisprudencia entendió en definitiva que la cláusula «en su caso» que antecedió desde comienzos de siglo la previsión relativa a los conceptos de procuraduría significaba que la inclusión de tales partidas en la minuta del defensor de la Administración no resultaba procedente «en todo caso» (35). Partiendo de ese contrapunto argumentativo, se exponía de manera reiterada y literal que la (entonces) nueva redacción del artículo 13.1 de la Ley 52/1997 no se había promulgado «con la finalidad de favorecer los intereses profesionales de los abogados (de la Administración), para que puedan incluir en sus minutas tareas representativas, sino con el fin de aligerar los costes de los procesos», pues «la expresión legal *en su caso*, marca una sustancial diferencia con la que estableciera *la inclusión de los conceptos e intereses correspondientes a funciones de procuraduría en todo caso*, de manera que el precepto requiere apreciar (...) si las actuaciones de representación procesal han tenido por sí solas relevancia o entidad propia, separada y diferenciada, por tanto de las de defensa» (36).

(33) Auto TS de 19 de junio de 2012 (recurso 4005/2012).

(34) Auto TS de 20 de julio de 2012 (recurso 6569/2009). El mismo razonamiento se ha seguido por ejemplo en los Autos del mismo tribunal de 18 de julio de 2012 (recurso 4317/2008), 17 de septiembre de 2012 (recurso 1577/2006), 11 de septiembre de 2012 (recurso 2863/2009) o 20 de diciembre de 2012 (recurso 2878/2009).

(35) Al respecto pueden verse los comentarios de QUES MENA, Luis, «Costas procesales», en *Diario La Ley*, núm. 7153, 2009, y la jurisprudencia allí citada.

(36) Por todas: STS de 22 de febrero de 2002, recurso 4958/1996 (Fundamento de Derecho tercero).

Pues bien, hete aquí que por mor de la Disposición final cuarta de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 se ha materializado el salto previamente sólo invocado con ánimo dialéctico. Efectivamente, en su virtud, el artículo 13.1 de la Ley 52/1997 ya no señala que «en su caso» la tasación de costas del Abogado del Estado incluirá las correspondientes a su función de representación, sino que tal cosa habrá de ocurrir «en todo caso». La nueva redacción del precepto también incluye expresamente, en la identificación inicial del sujeto al que hace referencia el artículo («las personas defendidas por el Abogado del Estado»), la consideración explícita de las funciones de representación procesal («las personas representadas y defendidas por el Abogado del Estado»).

La modificación, que por lo demás procede a precisar la forma de hacer efectiva la tasación firme de costas que no se haya pagado de manera voluntaria, parece haber pasado desapercibida(37). Y sin embargo, a pesar de que no resulte excesivamente excepcional denunciar circunstancias arbitrarias en materia de costes de acceso al proceso(38), esta concreta reforma resulta en mi opinión de cabal importancia desde la perspectiva que aquí se está analizando.

El texto de la disposición modificadora figuraba ya en el inicial Proyecto de Ley de presupuestos. Su exposición de motivos se limita a identificar esta reforma junto con el elenco de todas las demás, sin mayor justificación; el informe de impacto de género del Proyecto cita a la Abogacía del Estado, pero sencillamente como uno de los agentes que habrá de contribuir a la implementación del plan estratégico de igualdad de oportunidades en el ámbito de la justicia(39). Durante la tramitación parlamentaria, hubo una enmienda que tuvo esta previsión por objeto, pero no resulta clarificadora a nuestros efectos(40). Se trató de la enmienda 2.740, firmada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, que proponía únicamente eliminar del precepto la expresión «vigencia indefinida», que con el *dies a quo* de la entrada en vigor de la Ley de presupuestos marca el horizonte temporal de la reforma acometida(41).

(37) La comunicación precitada al último Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo la comenta, pero su autor parece no darle importancia, más centrado en lo que cree que «debe ser» que en lo que «es», según los términos de la nueva redacción del precepto.

(38) Entre los trabajos más recientes, además de las ponencias y comunicaciones presentadas en una mesa específica sobre restricciones en el acceso a la jurisdicción en el ya citado Congreso, merece la pena mencionar el de TRIANA REYES, Belén, «El extravagante mundo de las costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Diario La Ley*, núm. 8723, 2016.

(39) El informe puede consultarse en http://www.congreso.es/docu/pge2017/IIG_2017.pdf, en concreto la referencia del texto figura en la pág. 61.

(40) *BOCG* de 12 de mayo de 2017.

(41) Por entender que la introducción del concepto «vigencia indefinida» supone, de manera intrínseca, una incoherencia absoluta en un proyecto para una ley como la de Presupuestos Generales del

En lo efectivo, la nueva redacción del artículo 13.1 supone, con la argumentación *sensu contrario* que venía haciendo suya la jurisprudencia según se ha expuesto más arriba, que a partir de su modificación siempre habrán de incluirse los conceptos e intereses correspondientes a funciones de procuraduría en la tasación de costas de los defensores institucionales. Para la contraparte ya no supondrá por tanto ningún tipo de perjuicio que la Administración comparezca entonces a través de procurador diferenciado, y el carácter eventualmente recuperable de esos gastos para la Administración puede hacer que la balanza se incline hacia su contratación.

En un contexto en que la profesión sigue cuestionada, puede ser una apertura de mercado determinante, aunque no sea cuestión desde luego menor el efecto de aumento de los costes procesales que cabe derivar del precepto y que corre el riesgo de incrementar las reticencias que muchos han mostrado hacia los gastos derivados de la representación procesal, considerados de manera recurrente como anacrónicos. Ciertamente, podrá argumentarse, que lo que la Ley 52/1997 regula es la tasación de costas del Abogado del Estado, y que sus labores de representación siempre podrán juzgarse más económicas que las de los letrados y procuradores de ejercicio libre por la generación de economías de escala derivadas de la organización en la que se inserta. De suerte, se podrá decir, que lo que en su caso aumenta el gasto no es la previsión directa de la norma reformada en 2017. Sin embargo, no es menos cierto que las valoraciones concretas de las costas de los abogados funcionarios ya venían resultando en la práctica variopintas e inciertas (42), y que el juego de los preceptos legales no se limita a su mera aplicación literal sino que, como se ha tratado de demostrar, puede tener también otros efectos colaterales.

V. Bibliografía

ÁLVAREZ-BUYLLA BALLESTEROS, Manuel, «La agilización y eficacia de los procesos: nuevas funciones asumidas por los procuradores y reformas propuestas aprobadas por las Cortes», en *Actualidad Administrativa*, núm. 17, 2010.

Estado, que nace precisamente con una duración limitada en el tiempo. Son, por tanto y según los suscriptores de la enmienda, elementos contradictorios pues carece de sentido que una norma de naturaleza tan particular, que pretende regular la actividad económico-financiera del Estado durante un año contemple una referencia como esa. En realidad, lo que resulta criticable, como es bien sabido, es el empleo de la Ley anual de presupuestos para modificar otros aspectos de la legislación sustantiva.

(42) Por todos, pueden verse las reflexiones de FUERTES LÓPEZ, Mercedes, «Las costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa: de las sobradas costas al necesario abono de costes», en VV.AA., *Legislación contencioso-administrativa 2005-2007: análisis crítico*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2007, págs. 273-309.

- BLANCO-MORALES LIMONES, Pilar, «La liberalización de las profesiones altamente reguladas (notarios, registradores y procuradores) en la Unión Europea y en España», en D. ORDÓÑEZ SOLÍS (coord.), *La recepción del derecho de la Unión Europea en España: derechos, mercado único y armonización fiscal en Europa. Liber Amicorum en homenaje a Antonio Martínez Lafuente*. La Ley. Madrid, 2013, págs. 235-262.
- BREZMES MARTÍNEZ DE VILLARREAL, Alfonso, «Tasación de costas en el recurso contencioso-administrativo y honorarios del Abogado del Estado»: Réplica necesaria a una tesis insostenible», en *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 2005, págs. 1284-1293.
- BUTRÓN BALIÑA, Pedro M., «Los privilegios procesales del Estado y la Ley 52/1997, de 27 de noviembre», en *La Ley*, núm. 6, 1998, págs. 2344-2350.
- CANO CAMPOS, Tomás, «Artículo 23», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 100, 1998, págs. 247-254.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa, «La capacidad y la representación de las partes en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista andaluza de Administración pública*, núm. 100, 2018, págs. 47-85.
- CIARRETA ANTUÑANO, Aitor, ESPINOSA ALEJOS, María Paz, MARTÍN OSANTE, José Manuel y ZURIMENDI ISLA, Aitor, *El estado de la competencia en las profesiones de abogado y procurador*. Civitas-Thomson Reuters. Cizur Menor, 2010.
- CUSCÓ, Margarita y CUNILLERA, Montserrat, *Defensa y representación de las Corporaciones Locales. La posición jurídica de la Administración Local en el proceso contencioso-administrativo*. Dijusa. Madrid, 2002.
- DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Ignacio, «Algunas observaciones sobre la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones públicas», en *Tribunales de Justicia*, núm. 2, 1998, págs. 173-177.
- ESTEVE PARDO, José, «Artículo 24», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 100, 1998, págs. 254-256.
- FILLAT I BONETA, Jordi, «La no inclusió en les taxacions de costes dels honoraris de l'advocat de l'Estat corresponents a la funció de procuraduría», en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 2, 2004, págs. 547-549.
- FUERTES LÓPEZ, Mercedes, «Las costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa: de las sobradas costas al necesario abono de costes», en VV.AA., *Legislación contencioso-administrativa 2005-2007: análisis crítico*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2007, págs. 273-309.
- GONZÁLEZ-MONTES SÁNCHEZ, José Luis, *La intervención de abogado y procurador en el proceso civil*. Tecnos. Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ SALINAS, Pedro, «La representación de las Comunidades Autónomas a través de procurador en los recursos de casación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 87, 1995, págs. 437-441.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Sara, *El Procurador de los Tribunales español ante el reto tecnológico*. Consejo General de Procuradores. Madrid, 2008.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo*, 3.ª ed., tomo II. Civitas-Thomson Reuters. Cizur Menor, 2018.

- GRAU MORANCHO, Ramiro, *Procuradores. Debate sobre la representación procesal*. Dykinson. Madrid, 2005.
- MARTÍN RETORTILLO, Sebastián, *La defensa en derecho del Estado*. Civitas. Madrid, 1986.
- MUÑOZ CARMONA, Agustín Manuel, «La tasación de costas de las Administraciones públicas: especial referencia a la actuación del Abogado del Estado en el ámbito contencioso-administrativo» (en prensa).
- NIETO, Alejandro, *La «nueva» organización del desgobierno*. Ariel. Barcelona, 1996.
- PEDRAZ PENALVA, Ernesto, *Privilegios de las Administraciones públicas en el proceso civil*. Civitas. Madrid, 1993.
- QUEMADA RUÍZ, Ángel, «El procurador de los Tribunales» en L. M.^a DÍEZ-PICAZO (coord.), *El oficio de jurista*. Siglo XXI, Madrid, 2006, págs. 247-280.
- QUES MENA, Luis, «Costas procesales», en *Diario La Ley*, núm. 7153, 2009.
- SAAVEDRA GALLO, Pablo, «Nueva regulación de las partes», en J. GARBERÍ LLOBREGAT (dir.), *La nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Estudio y aplicación práctica de la Ley 29/1998*. Colex. Madrid, 1999.
- SÁNCHEZ CORDERO, Alicia, «La defensa jurídica de la Administración Local», en J. P. QUINTANA CARRETERO (dir.), *Globalización y principio de autonomía local*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2008, págs. 553-779.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: comentario*. Iustel. Madrid, 2010.
- SAZ CORDERO, Silvia DEL, «La contratación de los servicios jurídicos por el sector público», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 1, 2019.
- SOLDEVILLA FRAGOSO, Santiago, «Procuradores y libre competencia», en *Actualidad administrativa*, núm. 4, 2017.
- TRIANA REYES, Belén, «El extravagante mundo de las costas procesales en la jurisdicción contencioso-administrativa», en *Diario La Ley*, núm. 8723, 2016.
- VILLAMERIEL PRESENCIO, Luis P., «Sobre los procuradores de los tribunales: algunas notas de política legislativa», en *Boletín del Ministerio de Justicia*, 2009, núm. 2079, págs. 459-479.