

TSJ de Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 8ª, S 13-11-2009, nº 2015/2009, rec. 1281/2009. Pte: Portillo García, Gregorio del

-NORMATIVA ESTUDIADA

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

art.36

+ÍNDICE

+CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

+FICHA TÉCNICA

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La parte apelada interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de España, adoptado en sesión de 21/06/2006, y en el que acordaba desestimar el recurso de alzada formulado frente contra el acuerdo de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, de 6/03/2006, que a su vez acuerda la baja en el ejercicio de la profesión del procurador D. Cristobal .

SEGUNDO.- Turnado el recurso al Juzgado de lo Contencioso núm. 26, lo tramitó bajo el núm. de autos 81/2006, dictándose sentencia estimatoria el 1/09/08, declarándola nula al ampararse en el artículo 106.1 e) del Estatuto General de Procuradores del año 2002, anunciando el planteamiento de una cuestión de ilegalidad respecto del mismo una vez ganara firmeza la sentencia, y considerando igualmente nulo el Reglamento del Colegio de Procuradores de Madrid en cuanto define y establece la obligatoriedad para sus colegiados de la cuota ordinaria variable.

TERCERO.- Mediante escrito presentado el día 6 de octubre del año 2008, la representación procesal de la parte demandada, interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia que, admitido a trámite, fue impugnado por la recurrente, siendo elevadas las actuaciones (previo emplazamiento) a este Tribunal, donde tuvieron entrada en esta Sección Octava el día 7 de septiembre del año 2009, ante la que se personaron tanto la parte apelante como la apelada.

CUARTO.- Mediante providencia de fecha 9/09/09 se acordó señalar para votación y fallo del presente recurso la audiencia del día 27/10/09, en el que, previa deliberación, se aprobó la presente sentencia.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. GREGORIO DEL PORTILLO GARCÍA.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia apelada estima el recurso considerando que el precepto en que se ampara la resolución administrativa es contrario a Derecho al vulnerar la ley de Colegios Profesionales en los términos que se desprenden de la sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo el 3/03/2003 . La parte apelante solicita la revocación de la sentencia alegando que no concurre la causa de nulidad apreciada en la sentencia, que se ha acreditado que el actor no abonó la cuota variable y que la resolución es entonces ajustada a Derecho. La apelada sostiene la conformidad a Derecho de la sentencia recurrida solicitando por ello su confirmación.

SEGUNDO.- El Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, en su sentencia de 3 de marzo de 2003, al resolver la impugnación contra el Real Decreto 658/2001, de 22 de junio [EDL2001/23497](#) , por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española afirmó: "...Se demanda, asimismo, la nulidad el artículo 63.1 f) del Estatuto, según el cual constituyen, entre otros, recursos ordinarios de los Colegios de Abogados «los derechos de intervención profesional, en la cuantía y forma que en su caso establezca cada Colegio para sus colegiados»...Es por eso que en realidad el único argumento digno de ser atendido en cuanto a este punto es el que alude a la prohibición de la Ley del Gobierno, en el sentido de que prohíbe que los reglamentos establezcan cánones u otras cargas patrimoniales de carácter público. Pero la norma legal aquí aplicable es el artículo 6.3 f) de la Ley de Colegios Profesionales, que autoriza a los Estatutos generales de los Colegios regular «el régimen económico y financiero y fijación de cuotas y otras percepciones», de modo que en principio los llamados derechos de intervención profesional serían una categoría de estas denominadas «otras percepciones». Ahora bien, si ésta es la cobertura legal de la disposición reglamentaria que comentamos, no cabe admitir que la misma se ejercite por el Consejo General en términos tan amplios y abstractos que hagan imposible determinar sus características jurídicas y su eventual cuantificación en el caso de que se establezcan por los Colegios, de modo que el efecto jurídico producido es el de que se pasa en bloque a cada uno de los Colegios la potestad otorgada por la Ley solamente al Consejo General por la vía del Estatuto General, siendo por ello ilegal y nula la disposición reglamentaria a la que nos referimos...", concluyendo en su parte dispositiva con la declaración de la nulidad del artículo 63.1 f), en cuanto establece que constituyen recursos ordinarios de los Colegios de Abogados los derechos de intervención profesional, en la cuantía y forma que en su caso establezca cada Colegio para sus colegiados. Ahora bien en la sentencia de 28 de septiembre de 2005, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, donde se impugnaban precisamente determinados preceptos del Real Decreto 1281/2002 [EDL2002/53543](#) , por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores, afirmó: "...g) La reserva de ley para la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas (art. 36 CE [EDL1978/3879](#)), comporta que sea la ley la que regule: 1º) la existencia misma de una profesión titulada, es decir, de una profesión cuya posibilidad de ejercicio quede jurídicamente subordinada a la posesión de títulos concretos; 2º) los requisitos y títulos necesarios para su ejercicio; y 3º) su contenido, o conjunto formal de las actividades (sentencias del Tribunal Constitucional 83/1984, 42/1986, 93/1992 y 111/1993). h) El criterio para determinar qué intereses profesionales son los que pueden referirse a las funciones de los consejos generales es el de su repercusión o interés estatal. El carácter ligado al ámbito o repercusión nacional parece que puede ser proyectado sobre aquellos aspectos en los que concurren especiales exigencias de igualdad entre todos los profesionales que ejerzan en España una determinada profesión, por lo que debe dirigirse en primer término la mirada sobre aspectos

generales de organización, regulación y deontología profesional en los que pueda apreciarse tal exigencia, por revelarse como indispensable una ordenación general, tanto en el aspecto pasivo o de igualdad de trato de los profesionales, como en el aspecto activo o de igualdad de prestación del ejercicio profesional respecto a los ciudadanos a los que se refiera. Pero también parece que la existencia de una necesidad de igualdad de trato o de actuación (rasgo que justifica la unidad de la ordenación y permite calificar determinados aspectos concretos relacionados con los conceptos anteriores como de ámbito o repercusión nacional) no puede ser proclamada con carácter general o abstracto, sino que debe ser ponderada en función del entorno y necesidades propias y de las características y circunstancias particulares en las que se desenvuelve cada profesión, para cuya ponderación puede ser muy útil el examen de sus estatutos, así como, en función de las exigencias de unidad de actuación que la sociedad puede reclamar de los profesionales en determinados aspectos de especial importancia y sensibilidad, el estudio de la normativa estatal propia del sector de actividades en que tal función eventualmente puede desenvolverse (sentencia de 20 de diciembre de 1999)...Los Consejos de Colegios son sin duda un tipo concreto de Corporaciones profesionales, las cuales son a su vez una especie concreta de Corporaciones públicas que pueden integrar diversas entidades. Consolidadas en nuestro país a partir del último tercio del siglo XIX la existencia de los Colegios profesionales, con el andar de los tiempos éstos se organizaron siguiendo principalmente dos modelos. De una parte, puede existir una organización con una sola persona jurídica, que suele denominarse Colegio nacional, competente en todo el territorio del Estado sin perjuicio de que pueda crear delegaciones. De otra parte se viene aplicando a las profesiones más clásicas el modelo de organización consistente en una pluralidad de Colegios provinciales (y algunas veces regionales) que se agrupan en un Consejo general. Estos Consejos generales que indudablemente deben considerarse entidades de derecho público según la Ley 2/1974, de 13 de febrero [EDL1974/757](#) , tienen, desde luego, personalidad jurídica pública. Entre sus potestades deben destacarse las de proponer al Gobierno la aprobación de los Estatutos, aprobar reglamentos de organización interna y ejercer potestades disciplinarias respecto a los miembros de las Juntas de Gobierno de los Colegios de ámbito limitado, y ello sin perjuicio de que a estas potestades de carácter general puedan añadirse otras concretas en los Estatutos de la profesión. Sobre esta situación se produce la incidencia de la Constitución y de la posterior Ley del Proceso Autonómico. Pero resulta inequívoco que el art. 36 CE [EDL1978/3879](#) ha de desarrollarse por ley, aunque ello no signifique que deba tratarse de una ley estatal sino que pueden dictar leyes las comunidades autónomas sobre Colegios profesionales cuando hayan asumido competencia en la materia según sus Estatutos de Autonomía, que es el caso de la CAM según el art. 27.9 de su Estatuto . Por consiguiente, la CAM puede legislar en el marco de la legislación básica estatal --deducible, en su caso, de la legislación vigente-- y atribuir, dentro de los límites de tal marco, a la propia organización colegial territorial de la comunidad competencias que correspondían al Consejo general, más no puede entenderse que por la previsión contenida en el art. 27.9 del Estatuto de Autonomía se produjera de forma automática una pérdida de las atribuciones que la legislación estatal reconocía al Consejo general...De los principios expuestos pueden extraerse dos conclusiones. En primer término, no puede considerarse nula con carácter absoluto la aprobación de unos Estatutos generales de una determinada profesión propuesto por el Consejo general correspondiente. Y, en segundo lugar, el establecimiento de un régimen corporativo básico en los Estatutos generales no es obstáculo para que la legislación autonómica pueda habilitar a los Colegios para proponer o aprobar regulaciones en aspectos complementarios y pueda por sí misma establecer regulaciones generales. En todos estos casos, la existencia de diversos sistemas normativos en principio aplicables --entre los que no existe una relación de jerarquía normativa, sino separación competencial-- planteará un problema de concurso de normas, que debe ser resuelto en el

momento de decidir en cada caso concreto, sin excluir que puedan plantearse por los cauces oportunos la nulidad o inconstitucionalidad de alguna de ellas por infringir el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, del que la normativa estatutaria colegial, en la medida en que resulta de la habilitación conferida por las respectivas legislaciones, es tributaria»...", y más adelante al pronunciarse expresamente sobre la legalidad del artículo 20.1 c) del Real Decreto a cuyo tenor la condición de colegiado se perderá y dará lugar a la baja inmediata por falta de pago de las cuotas ordinarias o extraordinarias y de las demás cargas colegiales, efectúa las siguientes consideraciones:"...Respecto al art. 20.1 c) esta Sala se pronunció en su sentencia de 28 de febrero de 2005 , resolviendo la impugnación efectuada contra dicho precepto, tramitada en el recurso ordinario 28/2003 expresando que la baja en la condición de colegiado por impago de cuotas o cargas colegiales no puede reputarse una sanción. Decíamos en esta nuestra sentencia:...Sin embargo, sí que ha de tenerse en cuenta lo dicho por la citada sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2002 en su fundamento jurídico Decimocuarto pronunciándose sobre la adecuación o no a Derecho del art. 15 de los Estatutos generales de Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo general: «Decimocuarto: El art. 15 de los Estatutos generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo general, cuya nulidad se interesa, dice así: "Artículo 15. Pérdida de la condición de colegiado. 1 . Se perderá la condición de colegiado por alguna de las siguientes causas: 'a) Baja voluntaria, por cese en la actividad profesional en el ámbito territorial del Colegio respectivo.' 'b) Inhabilitación legal para el ejercicio de la profesión.' 'c) Sanción disciplinaria firme de expulsión del Colegio.' 'd) Impago de las cuotas colegiales durante más de seis meses, previo requerimiento de pago al efecto y audiencia del colegiado.' '2. En caso de sobrevenir incapacidades física y/o psíquica probadas que impidan el ejercicio profesional, el interesado podrá optar entre darse de baja en el Colegio o continuar colegiado como no ejerciente'." El art. 15 regula las causas que originan la pérdida de la condición de colegiado. La procedencia de su inclusión en una regulación corporativa de ámbito estatal deriva, como en el supuesto del artículo anterior, de la necesidad de que aquellas causas estén sujetas a un mínimo idéntico en todo el Estado. En efecto, la pérdida de la condición de colegiado determina la pérdida de un requisito indispensable para el ejercicio de la profesión, por lo que lleva aparejada la pérdida del ejercicio profesional. En consecuencia, podría resultar una desigualdad injustificada entre los profesionales como consecuencia de la introducción, dentro de lo que puede considerarse básico, de causas diferentes de cese en la colegiación dimanantes de los diferentes regímenes corporativos. Asimismo, se introducirían distintos niveles de exigencia entre unos y otros profesionales en cuanto a la aptitud y solvencia profesional y corporativa de quienes las desempeñan, con menoscabo de la confianza de los usuarios de dichas funciones. El establecimiento de este régimen corporativo básico no es obstáculo, por consiguiente, para que por la legislación autonómica y, si procede, por la regulación corporativa a la que aquella habilite, puedan establecerse nuevas causas de pérdida de la colegiación. Sin embargo, el carácter básico que legitima esta regulación con carácter general en todo el Estado no se aprecia en todas las causas establecidas. La contemplada en el apartado d) se inmiscuye en la regulación económica de los colegios. Esta regulación, en cuanto es admisible que cada Colegio profesional fije un régimen económico y un nivel de servicios distinto, corresponde a las comunidades autónomas y a la regulación corporativa de cada colegio, por lo que su eficacia, sin perjuicio de su valor supletorio, sólo puede referirse a los colegios que hipotéticamente pudieran tener ámbito superior al autonómico. Por consiguiente, el art. 15 de los Estatutos generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo general debe ser considerado conforme a Derecho, salvo la letra d) del apartado 1, que debe ser declarada nula en cuanto sea de aplicación directa a los colegios pertenecientes al ámbito autonómico.»...". Cuando poco después la sentencia se refiera a la impugnación de los artículos

que regulan la Junta de Gobierno de los Colegios, a los que los recurrentes imputan que están regulando un aspecto que corresponde a la potestad de auto-organización autónoma e independiente de los Colegios, en relación a la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, se pronuncia en los siguientes términos: "...Como hemos dicho ya analizando anteriores preceptos impugnados y señalan las sentencias de 25 de febrero de 2002 y 9 de febrero de 2004 a que nos venimos refiriendo «la organización de los Colegios es susceptible, sin merma de la igualdad de trato y de la actuación profesional de los colegiados de ser desarrollada de forma diversa en las distintas regulaciones autonómicas y estatutarias, atendiendo a las características propias de cada comunidad y ente colegial así como a la autonomía organizativa que corresponde a éstos»...". En el fundamento de Derecho décimo se estudia y resuelve la impugnación de los arts. 105 a 107, integrados en el Capítulo IV del Estatuto general de los Procuradores, y entre ellos claro está se encuentra el 106.1 e) cuya nulidad considera la sentencia apelada es causa determinante de la estimación del recurso al considerar con la sentencia del Tribunal Supremo que alude que "...no cabe que el Consejo General regule en términos tan amplios y abstractos el régimen económico, pasando en bloque a cada uno de los Colegios la potestad otorgada por la Ley sólo al primero, por vía del Estatuto General...", pronunciándose la Sala en los siguientes términos: "...Los preceptos cuya anulación ahora contemplamos tratan de una materia, como es el régimen económico de los Colegios, susceptible, como ya ha dicho este Tribunal Supremo entre otras en las dos sentencias tantas veces mencionadas de 25 de febrero de 2002 y 9 de febrero de 2004, de ser desarrollada sin merma de la igualdad de trato y de actuación profesional de los colegiados, de forma diversa en las distintas regulaciones económicas y estatutarias, atendiendo a las características propias de cada comunidad y de cada ente colegial y a la autonomía organizativa que corresponde a éstos. En consecuencia, y por tales razones, los arts. 105 a 107 son nulos en cuanto sean de aplicación directa a los Colegios pertenecientes al ámbito autonómico...", de donde se desprende, junto a las consideraciones que hemos venido recogiendo, que la doctrina más actual del Tribunal Supremo considera que el régimen económico de los Colegios Profesionales es susceptible de ser desarrollado de forma diversa en las distintas regulaciones autonómicas y estatutarias, atendiendo a las características propias de cada comunidad. Que ello es así lo corrobora la normativa autonómica que se ha ido dictando en esta materia, normativa entre la que se encuentra la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid [EDL1998/43563](#), en cuyo artículo décimo quinto, al regular los Estatutos de los Colegios de ámbito autonómico, dispone que en ellos se establecerá su régimen económico, respetándose de esta forma, como se afirmaba en la sentencia transcrita, el principio de reserva de ley a que alude el recurrente. Debemos por todo ello concluir que la atribución a estos Colegios de ámbito territorial autonómico de la posibilidad de fijar las cuotas variables según las peculiaridades propias de su ámbito es ajustada a Derecho y la resolución recurrida, que aplica el artículo 20.1 c) del Estatuto General al no haber sido abonadas las cuotas variables, es ajustada a Derecho, procediendo por ello la estimación del recurso de apelación, la anulación de la sentencia y la confirmación del acto impugnado.

TERCERO.- La apelada al formular su oposición a la apelación solicita también que se pronuncie la Sala sobre las demás cuestiones que había planteado en su demanda, pero no es posible realizar tales pronunciamientos toda vez que la juez de instancia ya lo hizo en su sentencia descartando su repercusión respecto de la anulación del acto impugnado solicitada en la demanda por lo que, al no haberse adherido a la apelación y al solicitar expresamente que se mantenga la sentencia apelada en todos sus términos, no cabe sino pronunciarse respecto del motivo alegado por la recurrente en apelación.

CUARTO.- De lo expuesto en los fundamentos anteriores se desprende que procede la estimación del recurso de apelación y la anulación de la sentencia contra la que se dirige, por lo que conforme a lo previsto en el artículo 139.2 de la LJCA [EDL1998/44323](#) , no procede imponer a la parte apelante las costas procesales causadas en este recurso.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del REY y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que nos otorga la Constitución española [EDL1978/3879](#) :

FALLO

ESTIMAMOS EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR el Procurador D. Ramiro Reynolds Martínez, en nombre y representación del Consejo General de los Ilustres Colegios de Procuradores de España y del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, contra la sentencia número 230/2008, dictada el primero de septiembre del año 2008, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid en el procedimiento ordinario núm. 81/2006, sentencia que REVOCAMOS Y DEJAMOS SIN EFECTO porque no es ajustada a Derecho, ACORDANDO EN SU LUGAR DESESTIMAR EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO INTERPUESTO POR el procurador D. Cristobal, en su propio nombre y derecho, contra el acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de España, adoptado en sesión de 21/06/2006, y en el que acordaba desestimar el recurso de alzada formulado frente contra el acuerdo de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, de 6/03/2006, que a su vez acuerda su baja en el ejercicio de la profesión, resoluciones administrativas que confirmamos porque son ajustadas a Derecho. Las costas procesales se imponen a la parte apelante.

Esta resolución es FIRME al no haber contra ella recurso ordinario alguno.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Publicación.- En el mismo día de su fecha, fue publicada la anterior Sentencia dictada por el Señor Magistrado Ponente, de lo que como Secretario de la Sección, doy fe.

Número CENDOJ:28079330082009100907