

R. CASACION núm.: 3884/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Borrego Borrego

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera
Bajo

**Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1245/2019**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.
D. José Manuel Sieira Míguez, presidente
D. Rafael Fernández Valverde
D. Octavio Juan Herrero Pina
Dª. Inés Huerta Garicano
D. César Tolosa Tribiño
D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 25 de septiembre de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación seguido bajo el número 3884/2017 que ha sido interpuesto por la procuradora doña

, en el nombre y representación del Ilustre Colegio de Procuradores de los Tribunales de Madrid, y defendido por el letrado D.

contra la sentencia de fecha 12 de abril de 2017, dictada por la Sala Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Madrid, Secc. Primera, confirmatoria en Apelación 342/14 de la sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid que estimó el recurso 140/2011 relativo a solicitud de nulidad del acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio de Procuradores de Madrid de 5 de mayo de 2011, ratificado en alzada el 27 de octubre de 2011, que acordaba la baja en el ejercicio de la profesión de procurador de D. , por impago de la cuota colegial.

Ha sido parte recurrida el D. representado por si mismo, y defendido por el letrado D.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Francisco Javier Borrego Borrego.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Antecedentes administrativos:

El procurador D. solicitó la nulidad del acuerdo de la Junta de Gobierno del Colegio de Procuradores de Madrid de 5 de mayo de 2011 (confirmado en alzada por el de 27 de octubre de 2011), que acordó – en aplicación de lo dispuesto en el art. 10.1.d) y .5 del Estatuto del ICPM de 2011- su baja en el ejercicio de la profesión de procurador por impago de la cuota colegial (cuota variable).

SEGUNDO.- Recurso de apelación ante el T.S.J. de Madrid.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (T.S.J. Madrid), dictó sentencia el 27 de julio de 2015, en el recurso de apelación 342/2014, interpuesto por el Colegio de Procuradores de Madrid, al que el Sr. se opuso y a su vez se adhirió a la apelación, estimatoria del recurso y anuló la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28, que acogió el recurso contencioso interpuesto por D. contra el acuerdo colegial de baja por impago de cuotas, de 16 de mayo de 2011, mantenido en la resolución de la alzada en 16 de noviembre de 2011.

Tras el Auto de fecha 1 de septiembre de 2016 accediendo a la nulidad de actuaciones solicitada por el Sr. , la Sala del T.S.J. de Madrid

dictó nueva sentencia el 10 de diciembre de 2013, cuyo fallo fue: «Que desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación del Ilustre colegio de procuradores de Madrid contra la sentencia de fecha 10 de diciembre de 2013 recaída en procedimiento ordinario 140/2011 del Juzgado de lo contencioso-administrativo número 28 de Madrid, debemos confirmar la referida sentencia, e igualmente desestimamos la adhesión a la apelación planteada por D. [REDACTED] sin hacer expresa condena en costas a ninguna de las partes». Dicha sentencia es la aquí recurrida.

TERCERO.- Preparación del recurso.

Notificada dicha sentencia, la representación procesal del Colegio de Procuradores de Madrid presentó escrito de preparación de recurso, en los términos previstos en el artículo 89 L.J.C.A., invocando como supuestos de interés casacional los señalados en el artículo 88,2,a y 82,2,c, que se tuvo por preparado por Auto de 13 de julio de 2017, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo, con remisión de los autos y del expediente administrativo.

CUARTO.- Admisión del recurso:

Recibidas las actuaciones y personada la parte recurrente ante este Tribunal, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó Auto el 11 de julio de 2018, y acordó la admisión del recurso disponiendo:

«1º) Admitir el recurso de casación preparado por el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, contra la sentencia –nº 314/17, de 12 de abril- de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Madrid (apelación 342/14).

2º) Precisar que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son: a) Si, tras la anulación jurisdiccional de los Estatutos del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 2011, cabe entender que el artículo 20.1.c) del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, otorga sustento normativo habilitante a los acuerdos de baja colegial por impago de las cuotas colegiales contempladas en el Reglamento de Cuotas Colegiales del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, aprobado en Junta

General de 1 de julio de 2004; b) Si, tras la anulación jurisdiccional de los Estatutos del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 2011, cabe entender que los Estatutos del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, aprobados por Orden de 22 de mayo de 2007, han recobrado su vigencia, y, si el artículo 73.1.c) de dichos Estatutos otorga sustento normativo habilitante a los acuerdos de baja colegial por impago de las cuotas colegiales contempladas en el Reglamento de Cuotas Colegiales del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, aprobado en Junta General de 1 de julio de 2004.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: arts. 73.1.c) de los Estatutos del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, aprobado por Orden de 22 de mayo de 2007 (publicado por resolución -19 de julio de 2007- de la Dirección General de Política Interior y Cooperación con el Estado, Consejería de Presidencia e Interior de la Comunidad de Madrid); y, art. 20.1.c) del Real Decreto 1281/02, de 5 de diciembre, que aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España (B.O.E. de 21 de diciembre) [...].».

QUINTO.- Interposición del recurso:

Abierto el trámite, la parte recurrente presentó escrito de interposición, solicitando: «se sirva admitir el presente escrito; tener por interpuesto recurso de casación contra la Sentencia nº 314/2017, de 12 de abril de 2017, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en los autos del recurso de apelación 342/2014; y, previos los trámites procesales oportunos, dictar sentencia por la que, estimando el presente recurso de casación, case y anule la sentencia recurrida, y:

1º) Fije la interpretación de las normas estatales sobre las que se ha considerado necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo en el auto de admisión a trámite, así como de las restantes normas aplicables invocadas en el presente recurso, declarando que el art. 20.1.c) del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, y el art. 73.1.c) de los Estatutos del Ilustre Colegio de Procuradores de los Tribunales de Madrid aprobados con fecha 18 de diciembre de 2003 y publicados en el BOCM de 14 de diciembre de 2007, otorgan sustento normativo habilitante suficiente a los acuerdos de baja colegial por impago de las cuotas colegiales contempladas en el Reglamento de Cuotas Colegiales del Ilustre Colegio de Procuradores de los Tribunales de Madrid de 1 de julio de 2004, tras la firmeza de la sentencia anulatoria de los Estatutos de dicho Colegio Profesional aprobados con fecha 15 de julio de 2010 (BOCM de 25 de enero de 2011), al haber recobrado su vigencia los meritados Estatutos de 2007; y

2º) Resuelva las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. contra el acuerdo de fecha 5 de mayo de 2011, de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Procuradores de los Tribunales de Madrid, por el que se decide la baja del citado procurador en el ejercicio de la profesión por impago de la cuota colegial obligatoria variable, quedando condicionada la reincorporación del mismo al abono de las cantidades adeudadas con el interés legal correspondiente, por ser dicho acuerdo conforme a Derecho, con imposición de las costas de dicha primera instancia al recurrente».

SEXTO.- Oposición al Recurso.

Don formuló su oposición solicitando: «se sirva acordar la desestimación íntegra del recurso de casación, confirmándose la sentencia recurrida. Subsidiariamente, se acuerde la desestimación de las peticiones 1 y 2 del recurso de casación, resolviéndose sobre la totalidad de las pretensiones de la demanda (Suplico I, II y III) que quedaron imprejuzgadas en primera y segunda instancia, estimándose el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. contra los acuerdos de fecha 5 de mayo de 2011 y 27 de octubre de 2011, en los términos señalados en el Suplico de la demanda».

SÉPTIMO.- Por providencia de 19 de junio de 2019, no habiéndose acordado la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 18 de septiembre de 2019, fecha en la que tuvo lugar con todas las observancias legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida dictada por el T.S.J. de Madrid, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso, el 12 de abril de 2017 desestima el recurso interpuesto por el Colegio de Procuradores de Madrid contra la sentencia del Juzgado de lo contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid, que estimó el recurso contencioso interpuesto por el Sr. contra la baja colegial por impago de cuotas, dado que la resolución de baja tiene su «fundamento en el artículo 10, apartado 1, d, y apartado 5 del Estatuto del

Colegio, de 15 de julio de 2010, Estatuto que ha sido declarado nulo por la referida sentencia del Tribunal Supremo de Fecha 15 de junio de 2015 «por lo que en aplicación de los efectos de nulidad de pleno derecho de disposiciones generales y del alcance del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción , y dado que los vicios de los que adolecen las disposiciones generales son vicios de nulidad plena con efectos ex tunc, y la eficacia general de la sentencia conlleva tanto que la disposición declarada nula no pueda ser ya aplicada a partir de la publicación de la misma como la afectación a los actos administrativos no firmes que la hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, en virtud del artículo 73 de nuestra Ley jurisdiccional , la declaración de nulidad de la norma reglamentaria comunica sus efectos a los actos dictados en su aplicación, a salvo, sin embargo, que dichos actos sean anteriores -esto es, se hayan dictado antes de que la anulación de la norma general produzca efectos generales- y hayan ganado firmeza -porque sus destinatarios no los recurrieron en tiempo y forma o, porque si lo hicieron, resultaron confirmados mediante sentencia firme-, lo que no acontece en autos y esa es la razón por la que se estimará el recurso de apelación dado que la ejecución de la baja se formalizó en base a una normativa declarada nula, sin que las previsiones del Reglamento de Cuotas Colegiales aprobado por la Junta General de 1 de julio de 2004, respecto a las consecuencias del impago de cuotas colegiales, sea suficiente para dar de baja en sus funciones a un Procurador, pues la causas de las bajas se tienen que fijar exclusivamente en los Estatutos, que en el caso que nos ocupa, ha sido declarado nulo y la resolución que acordó la baja de D. [REDACTED] lo hace con fundamento en un Estatuto declarado nulo, por lo que el recurso de apelación debe ser desestimado.

SEGUNDO.- En relación con la adhesión a la apelación del Sr. [REDACTED], la sentencia mentada del TSJ de Madrid en sus Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto afirma:

«CUARTO .- Con relación a la Adhesión a la apelación se alega en primer lugar por D. Dionisio que la sentencia incurre en incongruencia omisiva; que la sentencia carece de motivación, que infringe el principio de tutela judicial efectiva y que infringe los artículos 9.3 y 103.1 de la CE .

Manifiesta el demandante que la sentencia impugnada no se pronunció sobre la totalidad de las pretensiones formuladas en el apartado I del suplico de su demanda.

Pues bien, lo que solicitaba era que se declarasen nulos de pleno derecho y sin efecto alguno los acuerdos impugnados, y tal pretensión es concedida por la Sentencia del Juzgado de fecha 10 de diciembre de 2013 , al anular los acuerdos impugnados, satisfaciendo así la pretensión principal del recurrente, por lo que la adhesión a la apelación que ahora formula,

carece de fundamento, y mucho más si se tiene en cuenta que la pretensión anulatoria del actor recurrente se encuentra no sólo en el apartado I del suplico de su demanda, sino también en los apartados II y III, en los que las pretensiones subsidiarias del recurrente vienen a ser las mismas, es decir, la de que se declarasen nulos de pleno derecho los acuerdos que impugnó en el recurso contencioso-administrativo, habiendo logrado tal pretensión. No obstante lo anteriormente dicho el hecho de que en cada uno de los apartados de su suplico, el recurrente pidiera la nulidad de los actos impugnados en cada uno de los apartados del suplico de la demanda, con base en distintos fundamentos jurídicos que expuso en su demanda, pues si la petición principal y las subsidiarias consistían en que se declarasen nulos los actos impugnados, tal declaración ha sido obtenida, cualesquiera que sean los motivos en los que se fundamente esa concesión por parte de la Sentencia apelada.

En el apartado I del suplico de la demanda, el recurrente expresamente solicita, además de la nulidad de los acuerdos impugnados, también la nulidad del artículo 10, apartado 1.d) y apartado 5 del Estatuto del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (publicado por Resolución de fecha 16 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Seguridad e Interior, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid -BOCM núm. 20 de 25 de enero de 2011-), petición que también fue reconocida por la Sentencia impugnada en base a la Sentencia del Tribunal superior de Justicia de Madrid que anulaba dicho Estatuto.

Por tanto, puede decirse que la Sentencia del Juzgado se pronuncia sobre la pretensión principal de la parte actora y apelante, viendo ésta satisfechas sus pretensiones, lo que implica la carencia de base tanto de la adhesión a la apelación, como de la apelación que ha interpuesto con carácter independiente.

Aunque el artículo 67.1 de la Ley Jurisdiccional establece que la Sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso, ello habrá de entenderse referido a las cuestiones que guarden relación y puedan ser de trascendencia para la decisión final, no a todas y cada una de las cuestiones que las partes pretendan introducir en la controversia sin tener relación alguna con lo discutido (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo 25.2.1992), Y en el presente caso parte de las cuestiones planteadas nada tenían que ver con el presente procedimiento, cuyo objeto no es otro que la baja del recurrente en el ejercicio de la profesión, por impago de las cuotas colegiales obligatorias variables que el actor apelante tiene pendientes de pago, sin que haya demostrado en el procedimiento que no le correspondiera efectuar dicho pago, bien por haber pagado ya todas las cuotas o bien por no adeudar parte de ellas.

Por otro lado, la congruencia hay que buscarla entre las peticiones de las partes y el fallo, pero no entre la apreciación de la prueba por el Juzgador y las alegaciones de las partes

en sus escritos (STS 23.11.1992). La congruencia no requiere una correlación literal entre el desarrollo dialéctico de las partes y la redacción de la sentencia; basta con que éste se pronuncia categóricamente sobre las pretensiones enjuiciadas (SSTS 21.2.1994 y 12.5.1992) y hay que poner en relación la parte dispositiva de la sentencia con las pretensiones de la demanda y no en relación con los razonamientos (STS 13.11.1992). La incongruencia en este orden jurisdiccional, aunque es más estricta que en el orden civil, en cuanto obliga a juzgar dentro de las pretensiones de las partes, deja a salvo la potestad reconocida a los Tribunales para motivar su decisión del modo que entienda más acertado en Derecho, sin que venga a justarse estrictamente a los argumentos jurídicos utilizados por los litigantes, ni a examinar exhaustivamente todos y cada uno de los alegatos vertidos, cuando del a fundamentación del fallo resulta que no se competen por el Tribunal (SSTS 28. i.1997 y 9 , 17 y 28 de febrero de 1995).

Por tanto, si la Sentencia impugnada resuelve sobre la petición principal del actor, que era la declaración de nulidad de los actos impugnados, no incurre en incongruencia. Por otra parte, no es incongruente la sentencia que declara expresamente la improcedencia del examen de determinada cuestión (STS 20.9.1985), de tal forma que si la Sentencia del Juzgado que se impugna, no se ha pronunciado sobre determinadas cuestiones que el actor había alegado, no por ello incurre en incongruencia por ese motivo, de acuerdo con la Jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo.

QUINTO .- Con relación a la alegación de la falta de motivación de la sentencia apelada, la misma cumple con las disposiciones del artículo 248.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial , pues, tras un encabezamiento, expresa en párrafos separados y numerados los antecedentes de hecho y los fundamentos de Derecho, por lo que la alegación del actor recurrente carece de fundamento.

Sostiene el recurrente, que se ha adherido a la apelación, en el motivo tercero de su escrito de adhesión a la apelación que el hecho de que la Sentencia impugnada exprese que es innecesario que se analice el resto de los motivos, ciñéndose solamente al motivo alegado en la demanda sobre nulidad del artículo 10, apartado 1.d) y apartado 5 del Estatuto del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, supone una falta de motivación de la Sentencia.

La motivación no exige un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizándole todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, bastando que la Sentencia se apoye en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundamentadores de la decisión (STS 14.7.1997), y la Sentencia impugnada expresa claramente las razones en las que se apoya para llegar al fallo, aunque ni tales razones ni el fallo se encuentren ajustados a Derecho, dicho sea con el debido respeto y en estrictos términos de defensa.

El Tribunal Constitucional, en Sentencias de 5 de febrero y 7 de abril de 1987 , considera que basta con que la motivación sea re cognoscible para que se cumpla con la exigencia de que exista, siendo suficiente con que el juzgador explique la interpretación y aplicación del Derecho que realiza. En su Auto de 15 de junio de 1983, Recurso de Amparo 241/1983, el Tribunal Constitucional dice: *"Aunque se quisiera relacionar el derecho a la tutela judicial efectiva por los Jueces y Tribunales del artículo 24 de la C.E ., con la exigencia de motivación de las sentencias establecida en el artículo 120.3 de la propia Ley Fundamental , para estimarlo un derecho defendible en la vía del amparo, sería sin embargo, evidente que la fundamentación no exigiera un examen de todas las alegaciones jurídicas que efectuaren en el proceso las partes, sino solo aquellas que sean atinentes y necesarias para centrar y resolver la cuestión planteada, y para justificar en derecho, aceptándolas o no, la decisión jurídicamente adoptada. La concisión en- la argumentación no puede en absoluto equipararse con la violación imputada."* En consecuencia, el hecho de que la Sentencia impugnada resuelva con base en uno de los motivos alegados por el actor recurrente en el suplico de su demanda, no significa que la Sentencia adolezca de falta de motivación, pues la misma expresa claramente los razonamientos que le permiten llegar al fallo, en consonancia con la petición principal del actor recurrente, que era la de que se declarasen nulos los actos impugnados, petición que la Sentencia acoge, aunque ello no se encuentre ajustado a Derecho. Alega el recurrente en la falta de motivación de la Sentencia impugnada, con infracción, según dice de nuevo, de los artículos 120.3 en conexión con el 24.1 de la Constitución, ni el artículo 248.3 de la Ley orgánica del Poder Judicial , infracciones que no pueden fundarse n los motivos que el actor recurrente expresa en el motivo cuarto de su escrito de adhesión a la apelación. Fundamenta el actor recurrente esas alegaciones, en el hecho de que la Sentencia haya declarado que "se hace innecesario el análisis del resto de los motivos" recurriendo a una fórmula estereotipada. Sin embargo, no es esa razón la que puede servir de base a una posible infracción de los preceptos que el actor dice infringidos. La Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1995, de 16 de octubre , viene a decir que *"La utilización de modelos predefinidos o formatos de resolución no supone, en sí mismo, una vulneración del derecho a la tutela efectiva, por lo que es constitucionalmente _ admisible siempre que la resolución jurisdiccional esté suficientemente motivada y que atienda congruentemente al núcleo de las pretensiones de las partes."* Por tanto, no adolece de falta de motivación por el hecho de que utilice una fórmula estereotipada, si el fallo, aunque no ajustado a Derecho, atiende a la pretensión del actor recurrente. No existe por tanto incongruencia ni falta de motivación en la Sentencia impugnada ni lesión de los derechos que dice el actor recurrente lesionados, por lo que no procede la retroacción de las actuaciones, pues la petición principal que se plantea en la demanda ya ha sido resuelta por al Juzgado, estimando el recurso contencioso-administrativo y por ende la demanda interpuesta, de forma que las cuestiones planteadas que, en su caso, no hayan sido resueltas, pueden resolverse por este Tribunal, pues en los autos obran todas las alegaciones de las partes y toda la prueba

practicada en el procedimiento, lo que aporta suficientes elementos de juicio al tribunal como para que pueda resolver esas cuestiones que se dice no resueltas».

La Sala del T.S.J. de Madrid, en el fallo de la Sentencia, desestima el recurso de apelación interpuesto por el Colegio de Procuradores de Madrid, e igualmente desestima la adhesión a la apelación planteada por el hoy recurrido Sr. (Antecedente de Hecho Segundo).

TERCERO.- No conforme con la sentencia, la representación procesal del Colegio de Procuradores de Madrid preparó recurso de casación, señalando las normas y jurisprudencia infringidas e invocando la concurrencia de los supuestos de interés casacional previstos en el artículo 88 2. a) y c) de la LJCA.

Por auto de la Sección Primera de esta Sala de 11 de julio de 2018 se admite el recurso de casación preparado, al entender concurrente los supuestos previstos en el art. 88.2.a) y c) de la Ley procesal, y declarando que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y las normas jurídicas en principio objeto de interpretación son las recogidas en el Antecedente de Hecho Cuarto.

En el escrito de interposición del recurso se razona sobre la infracción del art. 73.1.c) del Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid de 2007 y del art. 20.1.c) del Estatuto General de los Procuradores de España, al no ser aplicados por la sentencia, con infracción del derecho de igualdad en la aplicación de la Ley (art. 14 C.E.), así como la jurisprudencia sobre la exigencia de motivación de los cambios de criterio por parte de los tribunales, según las sentencias que cita y reproduce, teniendo en cuenta el criterio seguido por la propia Sala en numerosas sentencias, también posteriores a la STS de 15-6-2015 (rec. 981/2013) que declaró la nulidad del Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid de 2011. Mantiene, ante la falta de razonamiento sobre el cambio de criterio por la Sala de instancia, la aplicabilidad al caso del art. 73.1.c) del Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid de 2007 y el art. 20.1.c) del E.G.P.E., aprobado por Real Decreto

1281/2002, de 5 de diciembre, conforme a los argumentos de la propia Sala en sus sentencias, como es el caso de la de 14 de diciembre de 2016, recurso de apelación 653/2016. Termina razonando sobre la infracción de los demás preceptos invocados en el escrito de preparación, como el art. 1.1 y concordantes de la Ley 2/1974, de 13 de febrero de Colegios Profesionales, reiterando que al tratarse de la anulación del Estatuto de 2011 y no de una derogación del mismo, recobra su vigencia el Estatuto de 2007, y refiriendo la infracción del art. 15.2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre del Proceso Autonómico, la disposición final segunda de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales, entre otros preceptos que examina, terminando por solicitar la estimación del recurso y la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Sr. Torres Álvarez y que se declare que el art. 20.1.c) del E.G.P.T.E. y el art. 73.1.c) del Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid de 2007, otorgan sustento normativo habilitante de los acuerdos de baja colegial por impago de las cuotas colegiales contempladas en el Reglamento de 1 de julio de 2004, tras la firmeza de la anulación de los Estatutos de 2011.

Se opone al recurso la parte recurrida señalando que en la sentencia de apelación no se recogen todos los motivos de impugnación invocados por la parte, ni se pronuncia sobre los mismos; que el auto de admisión incurre en error manifiesto al mencionar el art. 73.1.c) de los Estatutos del I.C.P.M. de 2007 como disposición que el escrito de preparación considera infringida; que el auto de admisión excluye las supuestas infracciones del art. 14 CE y los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE); que en cuanto al aspecto sustantivo o de fondo el recurso carece de fundamento; invoca la doctrina constitucional en el sentido de que, cuando en un proceso en el que se hubieran formulado varias pretensiones o motivos de impugnación, se dictase sentencia estimatoria no firme, dejándose imprejuzgados por el Tribunal a quo alguno de los motivos o pretensiones, la parte que vio estimado el recurso tiene derecho a que por el Tribunal *ad quem* se resuelvan los motivos y pretensiones que quedaron imprejuzgados y, en atención a dicha doctrina, la parte aquí recurrida solicita que se efectúen declaraciones sobre la nulidad del art. 20.1.c) del Estatuto General de los

Procuradores de España, el art. 106.1.e) del mismo Estatuto General de los Procuradores de España, el art. 56.1.e) del Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid, la inaplicabilidad del Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid de 2007, y el Reglamento de la Cuota Colegial del Colegio de Procuradores de Madrid de 1 de julio de 2004, y demás pretensiones y motivos que quedaron imprejuzgados en 1^a y 2^a instancia.

CUARTO.- En fecha de 23 de septiembre esta Sala ha dictado sentencia en el recurso número 408/2018, estrechamente relacionado con el presente, que reproducimos a continuación en lo que aquí interesa.

A la vista del planteamiento del recurso, por ambas partes, conviene señalar que en la modalidad de recurso de casación introducida por la Ley Orgánica 7/2015, la admisión a trámite se justifica no por los intereses subjetivos de las partes en conflicto sino por la apreciación de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia (art. 88 L.J.C.A.), apreciación que se efectúa por la Sala en el correspondiente auto de admisión, en el que se determinan las cuestiones en las que se entiende un interés casacional objetivo y se identifican las normas jurídicas que en principio han de ser objeto de interpretación (art. 90.4 L.J.C.A.). En consecuencia no pueden prosperar las alegaciones en las que, en este caso, ambas partes, cuestionan o se exceden del ámbito del recurso que resulta del auto de admisión a trámite.

Tampoco puede conseguirse ese efecto mediante la invocación por la parte recurrida de la doctrina constitucional, según la cual, si en un proceso en el que se hubieran formulado varias pretensiones o motivos de impugnación, se dictase sentencia estimatoria no firme, dejándose imprejuzgados por el Tribunal a quo alguno de los motivos o pretensiones, la parte que vio estimado el recurso tiene derecho a que por el Tribunal *ad quem* se resuelvan los motivos y pretensiones que quedaron imprejuzgados, pues no se dan ninguno de los presupuestos para su aplicación. Así, en primer lugar, la Sala de instancia dedica los Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto a examinar y valorar los demás motivos y pretensiones del recurrido ahora y que se adhirió

a la apelación del Colegio de Procuradores de Madrid que ahora invoca en su escrito de oposición, de manera que no deja imprejuzgadas las cuestiones o pretensiones indicadas, y, en segundo lugar, en congruencia con lo razonado, señalar que se trata de una expresa desestimación de la adhesión a la apelación en el Fallo de la sentencia del T.S.J. de Madrid, razonando previamente (Fundamento de Derecho Segundo de esta sentencia), los motivos para la desestimación de la adhesión a la apelación, por lo que si la parte aquí recurrida no estaba conforme con tal pronunciamiento desestimatorio pudo hacer valer su derecho mediante la correspondiente impugnación, lo que no consta, por lo que no puede pretender ahora en este recurso un pronunciamiento al respecto.

Hechas tales consideraciones y ya en el ámbito propio de este recurso, procede, de conformidad con lo establecido en el art. 93.1 de la Ley jurisdiccional, atender a la resolución de las cuestiones que, según se recoge en el auto de admisión, precisan ser esclarecidas, cuestionando en primer lugar «si, tras la anulación jurisdiccional de los Estatutos del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 2011, cabe entender que el artículo 20.1.c) del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, otorga sustento normativo habilitante a los acuerdos de baja colegial por impago de las cuotas colegiales contempladas en el Reglamento de Cuotas Colegiales del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, aprobado en Junta General de 1 de julio de 2004».

Pues bien, sobre el alcance de este precepto ya se ha pronunciado esta Sala en sentencia de 28 de septiembre de 2005 (rec 13/2003), declarando su nulidad «en cuanto sea de aplicación directa a los Colegios Pertenecientes al ámbito autonómico», razonando, en atención a lo resuelto respecto de preceptos semejantes de otros colegios profesionales, que la baja en la condición de colegiado por impago de cuotas o cargas colegiales, no es una sanción, pues la incorporación de un profesional al Colegio correspondiente constituye, según ha dicho esta Sala en Sentencia de 8 de Abril de 1.992 (RJ 1992\3434), una forma de contrato bilateral que impone correlativos derechos y obligaciones recíprocamente a las partes. En este sentido y con carácter general se indica, con referencia a la sentencia de 25 de febrero de 2002 y el art. 15 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos, que la

procedencia de incluir una regulación corporativa de ámbito estatal sobre las causas de pérdida de la condición de colegiado deriva «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) –el art. 20.1.c) RD 1281/2002 es semejante- 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».

Se determina así en dicha sentencia el alcance y efectividad del art. 20.1 c) del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, lo que nos remite en este caso a los Estatutos del Colegio de Procuradores de Madrid, como regulación de aplicación directa, de manera que para la resolución del recurso, resulta determinante la respuesta a la segunda cuestión planteada en el auto de admisión, consistente en determinar: «si, tras la anulación jurisdiccional de los Estatutos del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 2011, cabe entender que los Estatutos del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, aprobados por Orden de 22 de mayo de 2007, han recobrado su vigencia, y, si el artículo 73.1.c) de dichos Estatutos otorga sustento normativo habilitante a los acuerdos de baja colegial por impago de las cuotas colegiales contempladas en el Reglamento de Cuotas

Colegiales del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, aprobado en Junta General de 1 de julio de 2004.»

Se plantea así el alcance o efectos de la declaración de nulidad de una disposición general, que ha suscitado controversia en cuanto su equiparación o no a la derogación, ello tanto respecto de los efectos que se proyectan sobre los actos administrativos dictados a su amparo –pervivencia de actos firmes, art. 73 LJCA, que no es el caso- como de la situación en que queda el ordenamiento jurídico, a la que alude la cuestión indicada en el auto de admisión. A tal efecto se viene manteniendo de forma reiterada en numerosas sentencias, muchas de ellas referidas a la anulación de planes urbanísticos en cuanto participan de dicha naturaleza de disposición general, que se trata de una declaración de nulidad de pleno derecho, que produce efectos *ex tunc* y que alcanza la totalidad de la disposición general, incluidas las disposiciones derogatorias, de manera que al no tener efectos dicha derogación revive la vigencia de la norma anterior. A semejante conclusión cabe llegar, cuando existe una declaración judicial de nulidad de pleno derecho, desde la previsión del art. 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que impone a los Jueces y Tribunales el deber de no aplicar los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa, por cuanto, de mantenerse la derogación de la norma anterior por la disposición declarada ilegal, se reconocería a ésta última un efecto sustancial en el ordenamiento jurídico, cual es la eliminación del mismo de aquella norma y la creación de un vacío normativo, y ello de manera ilegal según declaración judicial.

Así se reflejaba ya en la sentencia de 30 de mayo de 1991 (rec. 1300/89), relativo a la declaración de nulidad del Real Decreto 1985/1983, de 11 de julio, sobre máquinas recreativas, cuando razona: «ningún acto administrativo firme dimana en este caso del Real Decreto 1985/1983, de 11 de julio, por lo que las alegaciones de la parte apelante parece que han de ser entendidas en el sentido de negar la reviviscencia del Real Decreto de 1981 por la nulidad del Real Decreto que lo derogó o, dicho en otros términos, considerar que la nulidad de una disposición reglamentaria declarada en sede jurisdiccional por un Tribunal del orden contencioso-administrativo no es una nulidad *strictu sensu*, con los efectos *ex tunc* que señala la sentencia de instancia sino,

como se dice, una derogación. Pretensión crucial en este caso pues si tras la sentencia de nulidad del R.D. de 1983 no revive el de 1981 habría un vacío normativo pues lo que en ningún caso cabría es la aplicación retroactiva de una norma posterior. Se suele considerar la derogación en términos de existencia del acto normativo que habría muerto, y así lo entiende el Abogado del Estado, al ser derogado cuando lo cierto es que la derogación mas que en el terreno de la existencia se sitúa en el terreno de la sucesión de normas en el tiempo y la norma derogada sigue existiendo y produciendo efectos respecto de las situaciones nacidas a su imperio. Si cesan esos efectos es precisamente por la fuerza derogatoria de la norma nueva que incide sobre la anterior y determina la cesación de su eficacia desde la entrada en vigor de la nueva. Pues bien al ser declarada nula la norma derogatoria cesa su fuerza normativa y también su fuerza derogatoria, por lo que sigue desplegando efectos la norma anterior. Mantener la muerte del Real Decreto de 1981 supondría reconocer todavía eficacia derogatoria al Real Decreto de 1983 cuando éste - y así se ha declarado - es nulo de pleno derecho con retroacción de actuaciones».

A la reviviscencia de una disposición general por la declaración de nulidad de una posterior se refiere la sentencia de 21 de marzo de 2006 (rec. 154/2003) y numerosas sentencias, como la de 27 de febrero de 2007, relativas a los efectos de la STC 61/1997 en cuanto la reviviscencia del Texto Refundido de 1976 y los reglamentos correspondientes, como el de Planeamiento Urbanístico.

Ello no significa que tal efecto se produzca de manera homogénea y automática en todo caso, puesto que habrá de valorarse en cada caso y entre otras circunstancias: el alcance de la declaración de nulidad, si afecta a las disposiciones derogatorias; la existencia de una normativa previa sobre la materia, pues en caso negativo la consecuencia será la existencia de un vacío normativo que habrá de integrarse por los medios jurídicos aplicables en dichos supuestos; el alcance de la regulación preexistente a la norma anulada y, en su caso, las razones que han llevado a su modificación o derogación, en cuanto puedan suponer la superación de aquella norma anterior al margen de la norma anulada.

En este caso, la citada sentencia de este Tribunal Supremo de 15 de junio de 2015 confirma la sentencia de instancia por la que se declara la nulidad del Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid, aprobado por

Acuerdo adoptado en Junta General Extraordinaria, celebrada el día 15 de julio de 2010 y publicado en el BOCAM de 25 de enero de 2011, nulidad que afecta la totalidad del mismo, incluida la disposición derogatoria, según la cual: «Quedan derogados los Estatutos del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, cuya publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID dispuso la Resolución de 19 de julio de 2007, de la Dirección General de Política Interior y Cooperación con el Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria sexta».

De manera que la declaración de nulidad incluye la privación del efecto derogatorio pretendido, que además incidía sobre una previsión como es la del art. 73.1.c) sobre las causas de pérdida de la condición de colegiado que se reproducía prácticamente y semejantes términos en el Estatuto anulado de 2011, de manera que no cabe hablar de una nueva regulación distinta y justificada por razones temporales o de otra naturaleza que hagan jurídicamente inviable el mantenimiento de la causa apreciada en las resoluciones impugnadas, por el contrario, su previsión resulta congruente por lo dispuesto en el artículo 20.1.c) del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, en los términos que antes se han expuesto sobre el alcance y proyección respecto de los Estatutos de los distintos Colegios de procuradores.

En estas circunstancias resulta de aplicación el referido criterio jurisprudencial, que da respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión en el sentido de considerar que **la anulación de los Estatutos del Colegio de Procuradores de Madrid de 2011 por sentencia de este Tribunal Supremo revive la vigencia de los anteriores Estatutos aprobados por Orden de 22 de mayo de 2007 y, en consecuencia, las previsiones establecidas en el art. 73.1.c) otorgan cobertura normativa a los acuerdos de baja colegial por impago de las cuotas colegiales establecidas reglamentariamente.**

La interpretación de las normas que se acaba de establecer conduce a la estimación del recurso, por cuanto **la declaración de nulidad de los Estatutos del Colegio de Procuradores de Madrid de 2011, que se produjo con**

posterioridad a la fecha de adopción de las resoluciones colegiales impugnadas, no ha producido un vacío normativo que prive de cobertura tales resoluciones, en cuanto revive la vigencia de los Estatutos de 2007, que contienen una previsión semejante en el art. 73.1.c) aplicable al caso, sin que pueda compartirse el criterio de la Sala de instancia, que no tiene en cuenta esta situación normativa recobrando la vigencia de los Estatutos de 2007 y, en consecuencia, lleva a cabo una aplicación del art 73 L.J.C.A. por referencia únicamente a los Estatutos anulados de 2011, sin valorar el alcance y consecuencias de tal declaración de nulidad para determinar la normativa que pueda dar cobertura jurídica a las resoluciones impugnadas.

Por todo ello y teniendo en cuenta que el impago de la cuotas colegiales constituye un hecho que se considera acreditado en la instancia y que, en todo caso como tal hecho, no es susceptible de casación según el art. 87 bis de la L.J.C.A, procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el procurador D. contra resoluciones colegiales de 5 de mayo de 2011 confirmada en alzada por la de 27 de octubre de 2011, que acordaban su baja en el ejercicio de la profesión del procurador.

QUINTO.- No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido estimar el recurso de casación 3884/2017 interpuesto por la representación procesal del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, contra la sentencia de 12 de abril de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestimando el recurso de apelación 342/2014, interpuesto contra

la sentencia de 10 de diciembre de 2013, rectificado por auto de 16 de diciembre de 2013 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 28 de Madrid que estimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra la resolución de 27 de octubre de 2011 de la Comisión de Recursos del Colegio de Procuradores de Madrid desestimatoria del recurso de alzada formulado contra la resolución de 5 de mayo de 2011 de la Junta de Gobierno de dicho Colegio, que acordaba la baja en el ejercicio de la profesión de la procurador, que casamos; en su lugar desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el procurador D. contra las referidas resoluciones colegiales de 5 de mayo de 2011, confirmada en alzada por la de 23 de octubre de 2011, con determinación sobre costas en los términos establecidos en el Fundamento de Derecho Quinto.

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

Así se acuerda y firma.

D. José Manuel Sieira Míguez

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

Dª Inés Huerta Garicano

D. César Tolosa Tribiño

D. Francisco Javier Borrego Borrego

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Magistrado Ponente Sr. D. Francisco Javier Borrego Borrego, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.