

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, Sentencia de 21 Ene. 2009, rec. 126/2007

Ponente: Puente Prieto, Agustín.

Nº de Recurso: 126/2007

Jurisdicción: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Anulación del Real Decreto 351/2006, por el que se modifica el Estatuto General de Procuradores Cabecera

PROCURADORES. Anulación del Real Decreto 351/2006, por el que se modifica el Estatuto General de Procuradores. Existencia de una absoluta irregularidad en su tramitación, dado que su iniciativa no se respetó como de la competencia del Consejo General de los Colegios de Procuradores sino que partió, inicialmente, del Ministerio de Justicia. Además, no se confirió el específico trámite de audiencia a los distintos Colegios de Procuradores. Este trámite no puede entenderse suplido por la circunstancia de que hubiera autorización de la Comisión Permanente al presidente del Consejo General de los Colegios, pues no todos los decanos forman parte de la misma.

Resumen de antecedentes y Sentido del fallo

El Tribunal Supremo estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto y anula el Real Decreto 351/2006, por el que se modifica el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España.

Texto

En la Villa de Madrid, *a veintiuno de enero de dos mil nueve*

SENTENCIA

Visto por la Sección Sexta, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, compuesta por los Magistrados expresados al margen el Recurso contencioso administrativo nº 126/07 promovido por el Procurador de los Tribunales D. Juan Antonio García San Miguel y Orueta actuando en nombre y representación del Consejo General de Colegios de Procuradores de los Tribunales de Cataluña y Colegio de Procuradores de los Tribunales de Barcelona contra el R.D. 351/2006 por el que se modifica el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por R.D. 1281/2002, de 5 de diciembre .

Comparecen como partes recurridas la Administración General del Estado y el Consejo General de Ilustres Colegios de Procuradores de los Tribunales de España

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Procurador de los Tribunales D. Antonio García San Miguel y Orueta en nombre y representación del Consejo de Colegios de Procuradores de los Tribunales de Cataluña y del Colegio de Procuradores de los Tribunales de Barcelona se interpuso ante la Sala de lo Contencioso-administrativo, (Sección octava), del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 351/2006, de 24 de marzo , por el que se modifica el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre . Oídas las partes y el Ministerio Fiscal sobre competencia, la

indicada Sala remitió las actuaciones a este Tribunal Supremo, quién por Auto de fecha 12 de marzo de 2007 acordó la competencia de la Sala Tercera para conocer del recurso, interesando la remisión de la actuaciones a la Sección Sexta de esta Sala para su tramitación.

SEGUNDO.- Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo por esta Sala y reclamado el expediente administrativo, en escrito presentado el 11 de octubre de 2.007 , se procedió a formalizar la demanda, en la que la parte actora, tras alegar los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho que consideró oportunos, solicita a la Sala «dicte sentencia por la que se anule el Real Decreto 351/2006 por el que se modifica el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por el Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre .»

TERCERO.- En escrito de 29 de noviembre de 2.007, el Abogado del Estado, presentó escrito de contestación a la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la parte recurrente, solicitando a la Sala «dicte sentencia que lo desestime en su integridad por ser el R.D. 351/06 , plenamente conforme a Derecho.»

En escrito de 30 de enero de 2008, el Procurador D. Federico José Olivares de Santiago en nombre y representación del Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España presentó escrito de contestación a la demanda en el que solicita a la Sala se dicte sentencia desestimatoria de la demanda.

CUARTO.- Por Auto de esta Sala de 16 de Abril de 2008 se acordó recibir el procedimiento a prueba, pudiendo las partes proponer, durante quince días, los medios de prueba procedentes sobre los puntos de hecho relacionados en el otrosí del escrito de demanda, y practicada la misma con el resultado obrante en autos, se concede al representante procesal del actor el plazo de diez días para que presente escrito de conclusiones, evacuando dicho trámite en escrito fechado el 2 de octubre de 2008, en el que reitera los pedimentos contenidos en el suplico de demanda.

Por resolución de 3 de octubre de 2.008 se concede a las partes recurridas el plazo simultáneo de diez días para que presenten sus escritos de conclusiones, lo que realizaron el Sr. Abogado del Estado y el Procurador D. Federico José Olivares de Santiago en nombre y representación del Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España.

QUINTO.- Conclusas las actuaciones, se procedió a señalar para su votación y fallo la audiencia del día 20 de enero de 2.009 , en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. AGUSTÍN PUENTE PRIETO, Magistrado de Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone el presente recurso contencioso administrativo por la representación del Consejo de Colegios de Procuradores de los Tribunales de Cataluña y del Colegio de Procuradores de los Tribunales de Barcelona contra el Real Decreto 351/2006 por el que se modifica el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España aprobado por Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre .

Como expresamente se indica en el preámbulo del Real Decreto objeto del recurso, la modificación que el mismo introduce en el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España tiene su origen en la sentencia de esta Sala de 21 de febrero de 2005 , que resolvió el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el Real Decreto aprobatorio de dicho Estatuto General. En ella se estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo y los acumulados al mismo, anulando los artículos 13 y 31 de dicho Real Decreto; el artículo 13 por cuanto priva a los demandantes de un derecho expresa y terminantemente reconocido por el Real Decreto 1417/1983 de 25 de mayo, por el que se amplía la Disposición Transitoria del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales , sin que ello suponga que se cuestione los principios que sustentan la importante reforma que lleva a cabo el Estatuto ni que suponga una alteración, cambio o

modificación del carácter territorial de la profesión de procurador; y el artículo 31 de dicho Estatuto , referente al derecho de asociación, por las mismas consideraciones, ya que la redacción de este precepto aparece íntimamente ligada y es una consecuencia lógica del tenor del artículo 13 . Como se recoge en la exposición de motivos, la sentencia de 21 de febrero de 2005 consideró que debía haberse previsto una norma de salvaguarda de unos derechos ya reconocidos a los demandantes que, sin más, les han sido despojados por el nuevo Estatuto, y reconoce que esta cláusula de salvaguarda podía haberse establecido en una Disposición Transitoria.

SEGUNDO.- Las corporaciones recurrentes en el presente recurso fundamentan su pretensión anulatoria del Real Decreto recurrido, en primer término, en la infracción procedimental que se afirma cometida en la elaboración del Real Decreto por cuanto que consideran que, en contra de lo previsto en el artículo 6º de la Ley de Colegios Profesionales , la iniciativa para la elaboración de la modificación del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España no ha surgido del propio Colegio, sino que ha partido del Ministerio de Justicia, y, por otro lado, por cuanto que, con vulneración también de dicho precepto, no se ha dado audiencia a los Colegios profesionales de Procuradores.

Por su parte, tanto la representación de la Administración demandada como la del Consejo General de los Colegios de Procuradores de los Tribunales de España alegan, en defensa de la legalidad del Real Decreto impugnado y de su correcta tramitación, que, conforme entendió tanto el Colegio General del Poder Judicial como en su dictamen el Consejo de Estado, pese haber surgido una inicial irregularidad, en cuanto que la primera versión de la modificación del Estatuto General partió, efectivamente, del Ministerio de Justicia, es lo cierto que, en definitiva, convergieron los textos del Consejo General y los de dicho Ministerio en un único proyecto, y en atención al mismo tiempo al especial contenido de la modificación introducida por el Real Decreto recurrido en los artículos correspondientes del Estatuto General que obedece a la ejecución y cumplimiento de la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2005 , lo que, en opinión de los recurridos, aminora los efectos de dicha defectuosa tramitación, reconocida por lo demás por ambas partes, dado que, en definitiva, y aun con una correcta tramitación, el resultado hubiera sido el mismo texto aprobado por el Consejo de Ministros.

En relación con la objeción formulada por los recurrentes acerca de la falta de audiencia de los Colegios exigida por el artículo 6 de la Ley de Colegios Profesionales , consideran igualmente, tanto la Administración del Estado como la representación del Consejo General, que dicha intervención ha de entenderse sustituida por la de los Decanos de los Colegios, dado que los mismos forman parte de la Comisión Permanente que autorizó al Presidente del Consejo para adoptar la iniciativa correspondiente en Acuerdo de fecha 11 de marzo de 2005, que fue, en definitiva, ratificado por el pleno del Consejo, según reconocen los propios recurrentes en su demanda, de fecha 11 de julio de 2005, acuerdo éste del Pleno que no obra incorporado a las actuaciones y al que, efectivamente, aluden los recurrentes que lo refieren al 11 de junio de 2005, al igual que el Sr. Abogado del Estado, mientras que la representación del Consejo General en su contestación a la demanda hace referencia para este Acuerdo del pleno al mes de julio de 2005.

TERCERO.- Evidentemente, *la tramitación del Real Decreto objeto de impugnación, en contra de lo que se dice en la exposición de motivos del propio Real Decreto recurrido, no surge a iniciativa del Consejo General de Colegios de Procuradores sino que la misma se asume por el Ministerio de Justicia que, con invocación de lo dispuesto para la elaboración de las Disposiciones Generales en el artículo 24 de la Ley del Gobierno, elaboró un primer proyecto que en fecha 30 de mayo de 2005 remitió al Consejo General de los Procuradores con lo que, evidentemente, se incurrió en una actuación contraria a derecho porque, conforme a reiterada doctrina de esta Sala reflejada en la sentencia de 17 de noviembre de 2004 , no se trata en el presente caso, cuando de Estatutos o de su modificación de Colegios Profesionales se trata, de una Disposición General fundada directamente en la potestad reglamentaria del poder ejecutivo, sino de la manifestación de una potestad normativa reconocida por Ley a las corporaciones colegiales y, en este caso concreto, a los Consejos Generales de los Colegios, a los que por mandato del artículo 6º de la Ley de Colegios*

Profesionales compete la elaboración de los Estatutos Generales, correspondiendo al Gobierno solamente su aprobación, de modo que el criterio orientador primordial sobre el procedimiento a seguir en aquella elaboración no ha de ser el regulado con carácter general para las Disposiciones que se originan en la Administración del Estado, sino que el factor esencial de dicho procedimiento habrá de ser el recogido en la propia Ley reguladora de los Colegios, que en este caso estable como única exigencia que en la elaboración del Estatuto sean oídos los Colegios, asumiendo la iniciativa de elaboración del Estatuto el Consejo General de Colegios.

La sentencia de 3 de marzo de 2003 expone que el requisito de la audiencia de los Colegios en la elaboración del Estatuto o en sus modificaciones, es un trámite que tiene como finalidad no sólo garantizar la legalidad de la norma, sino también asegurar la participación de todos los Colegios territoriales en la decisión que se adopte, al ser un supuesto de participación funcional de los Colegios en la actividad normativa de los Consejo Generales, que debe considerarse como una derivación del mandato constitucional de que el funcionamiento interno de toda organización colegial sea democrático, conforme al artículo 36 de la Constitución, sin que conste en el presente caso su materialización como trámite en el procedimiento de la elaboración de la modificación del Estatuto.

Se alega por parte tanto de la Administración demandada como del Consejo General que, en el presente caso, existió una autorización de la Comisión Permanente al Presidente del Consejo General de los Colegios Profesionales, considerando que tampoco era necesario en el presente caso el informe de los Colegios exigidos por el artículo 6 de la Ley, recogiendo al efecto el criterio contenido en el Dictamen del Consejo de Estado que entendió que consta que la Comisión Permanente del Consejo General consideró los cambios que había que introducir en el Estatuto, formando parte de esa Comisión, además de los cargos unipersonales del Consejo General (Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero, Vicesecretario y Vicetesorero), los Presidentes de los Consejos de Colegios de cada Comunidad Autónoma y, en ausencia de tales Consejos, un representante de los correspondientes Colegios, elegidos por los Decanos, a los que se añaden, en los casos en que exista un sólo Colegio en una Comunidad Autónoma, sus correspondientes Decanos, conforme al artículo 113 del Estatuto General de 2002.

Mas ello no es suficiente para entender cumplido el requisito de audiencia de los Colegios, vía representación de los Decanos, puesto que del propio texto de dicho artículo 113 arriba transcrito resulta que no todos los Decanos intervienen y forman parte de la Comisión Permanente, que limita la participación de dichos Decanos, pues los mismos no forman parte, con carácter general, de la Comisión Permanente y sí los Presidentes de los Consejos de Colegios de cada Comunidad Autónoma, reservando dicho precepto la intervención de los Decanos, exclusivamente, cuando no exista en la Comunidad Autónoma el Consejo de Colegios.

Por otro lado, *tampoco cabe entender subsanado el defecto por la circunstancia de que, posteriormente a la atribución de facultades por la Comisión Permanente al Presidente del Consejo General, se ratificara dicha decisión por el pleno del Consejo General, ya que, junto con no constar la literalidad de dicho acuerdo,* puesto que no obra en las actuaciones ni aparece incorporado al expediente, *sobre su fecha no existe siquiera acuerdo entre las partes* ya que, mientras que el Abogado del Estado la refiere al 11 de junio de 2005, el Consejo General alude a la de 11 de julio de 2005, sin que por su aparente alcance, en que el pleno se limita a ratificar un acuerdo de autorización al Presidente para intervenir en la modificación del Estatuto, pueda entenderse que con ello se ha ratificado la actuación del mismo en ausencia de la intervención de los decanos en la elaboración de la modificación, supuesto éste expresamente contemplado en la sentencia de esta Sala de 17 de noviembre de 2004 que afirma que, en el caso allí enjuiciado por la misma, intervinieron los Decanos de todos y cada uno de los Colegios en la elaboración del Estatuto, y cuya falta de intervención parece ratificarse por la comunicación que en fecha 15 de noviembre de 2005 dirige el Presidente del Consejo General a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y en la que expresa terminantemente, en fecha posterior al supuesto acuerdo de junio o julio de 2005, que «En cuanto a la audiencia de los Decanos de

Procuradores en el procedimiento de modificación del Estatuto General que estamos tramitando, la misma ya se produjo al comienzo de su confección inicial. Esta nueva modificación viene producida en virtud de una sentencia judicial y, lo único que estamos haciendo, salvo tu mejor criterio, es adaptar el contenido del Estatuto a lo que la sentencia ordena, por lo que creo inútil, un nuevo trámite de audiencia en el que nada cabría alegar contra lo dispuesto en dicha sentencia, consiguiendo únicamente retrasar notoriamente el proceso».

En definitiva, existió una absoluta irregularidad en la tramitación del Real Decreto recurrido cuya iniciativa no se respetó como de la competencia del Consejo General sino que partió, inicialmente, del Ministerio de Justicia, a lo que, aunque por sí sólo no se entendiera como causa suficiente de la nulidad, ha de añadirse que no se confirió, además, el específico trámite de audiencia a los distintos Colegios de Procuradores, trámite que no puede entenderse sustituido, en el presente caso, por la circunstancia de que determinados Decanos, que no todos, formaran parte de la Comisión Permanente que autorizó, a efectos de la modificación, al Presidente del Consejo, como éste expresamente ha reconocido en la comunicación antes mencionada.

Procede, en consecuencia, anular la Disposición recurrida, sin que ello naturalmente prejuzgue en modo alguno el contenido de fondo de la misma.

CUARTO.- En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción , no procede la condena en costas en el presente recurso contencioso administrativo.

FALLAMOS

Que procede estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación del Consejo General de Colegios de Procuradores de los Tribunales de Cataluña y Colegio de Procuradores de los Tribunales de Barcelona contra el Real Decreto 351/2006 por el que se modifica el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, cuya Disposición anulamos; sin costas.

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