

**Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2019 (rec.408/2018)**

**Encabezamiento**

**T R I B U N A L S U P R E M O**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1.210/2019**

Fecha de sentencia: 23/09/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 408/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 17/09/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.6

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

Transcrito por: MSP

Nota:

R. CASACION núm.: 408/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

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

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1210/2019**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Rafael Fernandez Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D<sup>a</sup>. Ines Huerta Garicano

D. Cesar Tolosa Tribiño

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 23 de septiembre de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 408/2018, interpuesto por el Ilustre Colegio de procuradores de Madrid, representado por la procuradora D.<sup>a</sup> Marta Franch Martínez y defendido por el letrado D. José Eugenio Gómez Muñoz, contra la *sentencia de 27 de noviembre de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en recurso de apelación 945/2016*, interpuesto contra la *sentencia de 11 de julio de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 31 de Madrid* que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de 20 de febrero de 2015 de la Comisión de Recursos del Colegio de Procuradores de Madrid desestimatoria del recurso de alzada formulado contra la resolución de 15 de septiembre de 2014 de la Junta de Gobierno de dicho Colegio, que acordaba la baja en el ejercicio de la profesión de la procuradora D.<sup>a</sup> Amparo Laura Díaz Espí, por impago de la cuotas colegiales. Ha sido parte recurrida la referida procuradora defendida por el letrado D. Francisco Javier de Ahumada Ramos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La *sentencia de 27 de noviembre de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en recurso de apelación 945/2016*, contiene el siguiente fallo: "Que estimando en parte el recurso de apelación interpuesto por Doña Amparo Laura Díaz Espí, actuando en su propio nombre y derecho, contra la *Sentencia de 11 de julio de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n. 31 de los de Madrid*, debemos revocar y revocamos la misma, anulando los actos que se impugnaban, sin efectuar otros pronunciamientos y desestimando la petición de nulidad de pleno derecho de los actos y las normas que imponen obligaciones de pago de cuotas y el resto de pedimentos de la demanda. No procede hacer declaración sobre costas."

**SEGUNDO.-** Una vez notificada la sentencia, por la representación procesal del Colegio de procuradores de Madrid se presentó escrito de preparación de recurso de casación, en los términos previstos en el *art. 89 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción*, en la redacción dada por la *Ley Orgánica 7/1015, invocando como supuestos de interés casacional los previstos en el art. 88.2.a ), c ) y g )*, que se tuvo por preparado por auto de 16 de marzo de 2018, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de Tribunal Supremo, con remisión de los autos y de expediente administrativo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, por la *Sección Primera de esta Sala, se dictó auto de 11 de julio de 2018* admitiendo el recurso de casación preparado y declarando 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."

A tal efecto identifica 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 (BOE de 21 de diciembre).

**CUARTO.-** Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó el correspondiente escrito, con exposición razonada de las infracciones que denuncia, precisando los pronunciamientos que solicita y terminando con el suplico de estimación del recurso y que se case y deje sin efecto la sentencia recurrida.

**QUINTO.-** Dado traslado para oposición a la parte recurrida, se rechazan los argumentos del recurso de casación, solicitando su desestimación íntegra y, subsidiariamente la desestimación de las peticiones del recurso de casación y en ambos casos, se efectúen, si lo considera procedente la Sala, las declaraciones que se interesan en dicho escrito de oposición.

**SEXTO.-** Por providencia de 19 de junio de 2019, no habiéndose acordado la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 17 de septiembre de 2019, fecha en la tuvo lugar.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Son objeto de impugnación inicial las resoluciones colegiales de 14 de septiembre de 2014 confirmada en alzada por la de 20 de febrero de 2015, que acordaban la baja en el ejercicio de la profesión de la procuradora Sra. Díez Espí, al encontrarse pendiente de pago de las cuotas colegiales variables, correspondientes al lote 270/12.

La sentencia recurrida, tras referir las pretensiones de la recurrente en el suplico de la demanda inicial, señala que la sentencia apelada analiza el tema planteado y se tiene en cuenta la *STSJ de Madrid, de 27 de julio de 2015, rec 342/2014*, que proporciona respuesta a los temas planteados, considerando la plena validez del Reglamento de cuota colegial pese a la anulación del Estatuto de 2011 acordada por STSJ de 30 de enero de 2013, y precisa que no se advierte causa de nulidad alguna y entiende que corresponde a la recurrente acreditar la inexistencia de la deuda y que ha tenido a su disposición los listados de los asuntos reclamos,

deduciéndose que adeuda las cuotas, y no consta que se hayan abonado en modo alguno.

La Sala de instancia refiere de manera precisa los planteamientos de ambas partes y resuelve el litigio en los siguientes términos: "Centrando el tema objeto de debate, el recurso de apelación se dirige contra la Sentencia que desestima el recurso interpuesto por Doña Amparo Laura Díaz Espí contra resolución del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, de 20 de febrero de 2015 desestimatoria del recurso de alzada contra acuerdo de 15 de septiembre de 2014, de la Junta de Gobierno que acuerda su baja por impago de cuotas colegiales. La Sentencia ha tenido en cuenta el criterio sentado en varias sentencias dictadas por esta Sala y en concreto toma en consideración reciente *sentencia del TS de Madrid, de 27 de julio de 2015, rec. 342/2014* . Se da una circunstancia especial en este caso, y es que la propia Sección primera ha dictado Auto de nulidad respecto a esta Sentencia y ha dictado otra Sentencia desestimando el recurso de apelación interpuesto por el Colegio de Procuradores de Madrid, y que ha sido aportada a este recurso y habiendo sido dictada en fecha 12 de abril de 2017. No obstante, esta Sentencia ha sido recurrida en casación, y se ha dictado Auto teniendo por preparado dicho recurso.

El primer motivo de este recurso de apelación y principal argumento de la apelante se refiere a que los Estatutos de 2011 han sido anulados por la *Sentencia del TS de 15 de junio de 2015* , de modo que no solo se anulan los mismos sino todos los actos dictados en su aplicación.

Como se decía, sobre esta cuestión se han dictado diversas Sentencias por esta Sala y Sección en las que se han considerado adecuados a Derecho los acuerdos del Colegio de Procuradores en relación a la baja por impago de las cuotas. Se aporta por la actora en este caso concreto, la *Sentencia dictada por la Sección 1ª en fecha 12 de abril de 2017* dictada al haber sido estimado incidente de nulidad contra la que se había dictado en fecha 27 de julio de 2015, y cuyo criterio se había sostenido de manera continuada, y se tiene en cuenta por la Juez a quo en su Sentencia.

En el supuesto examinado, el Acuerdo que fue impugnado en la vía contencioso-administrativa era de fecha 20 de febrero de 2015 que confirmaba a su vez el de 15 de septiembre de 2014, y en el mismo se hace referencia al *Reglamento de Cuota Colegial de 2004, y analiza las alegaciones de la interesada, concluyendo con la declaración de BAJA EN EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN en base al art. 10. 1d) apartado 5* de los Estatutos de 2011, quedando condicionada la reincorporación al abono de las cantidades adeudadas.

La Sentencia dictada por la Sección primera tiene en cuenta la *STS de 15 de junio de 2015* y detalla:

Pues bien, la resolución recurrida acuerda la baja del Procurador D.... en el ejercicio de la profesión con 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 las 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. Dionisio lo hace con fundamento en un Estatuto declarado nulo, por lo que el recurso de apelación debe ser desestimado..

La *STS de 15 de junio de 2015 confirma la dictada por la Sección octava* de esta Sala que anulaba los Estatutos aprobados en 2011 por cuestiones formales. La tesis que sostiene el aquí apelado, y que ha mantenido esta Sección en sentencias dictadas al respecto, es que el acuerdo de baja no solo se basa en el Estatuto anulado, sino también en el Reglamento de Cuota Colegial de 1 de julio de 2004, y en que serían aplicables los Estatutos de 2007 que también prevén la pérdida de la condición de colegiado, y la consecuente baja por incumplir la obligación del pago de las cuotas, obligación que viene siendo reiterada sucesivamente por los distintos Estatutos. El estatuto de 2007, contemplaba en el art. 73.1 c) la pérdida de la condición de colegiado y consiguiente baja inmediata: c: por falta de pago de las cuotas ordinarias o extraordinarias y las demás cargas colegiales. No obstante, los colegiados podrán rehabilitar sus derechos pagando la cantidad adeudada más sus intereses.

Ahora bien, el acto concreto dictado se basa, tal como se desprende del Acuerdo de 16 de septiembre de 2014, en el art. 10 apartado 1. D de los Estatutos, que precisamente han sido anulados por el Tribunal Supremo. En este sentido y por unidad de criterio de la Sala, entiende la Sección, una vez deliberado nuevamente el tema en la audiencia al respecto, que procede acoger la tesis sostenida en la *Sentencia de 12 de abril de 2017*, dado que el acuerdo se basa exclusivamente en los Estatutos anulados para adoptar la decisión de baja en el Colegio, que recoge en concreto."

En todo caso la Sala de instancia precisa el alcance de la estimación del recurso, señalando que se ciñe a revocar la sentencia en cuanto confirma un acto que se basa en unos Estatutos anulados, rechazando las demás pretensiones formuladas en el apartado 1 de la demanda, consistentes en solicitar que se declaren I. nulos de pleno derecho los actos objeto de recurso. II nulas e inaplicables las normas que imponen a la recurrente la obligación de abonar cuota variable que detalla y subsidiariamente a la petición II se declaren derogados e inaplicables estos preceptos por entrar en colisión con determinadas normas que cita.

**SEGUNDO.-** 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 ), c ) y g) 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 el supuesto previsto en el *art. 88.2.c) de la Ley procesal*, y se declara 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."

A tal efecto identifica 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 (BOE de 21 de diciembre).

En el escrito de interposición del recurso se razona sobre la infracción del *art. 73.1.c) del Estatuto del ICPM 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 CE* ), 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 ICPM 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 ICPM de 2007* y el *art. 20.1.c) del EGPE, 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, los *arts. 14.h y 15 de la Ley 19/1997, de 11 de julio de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid*, entre otros preceptos que examina, terminando por solicitar la estimación del recurso y la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Sra. Díez Espí, y que se declare que el *art. 20.1.c) del EGPE* y el *art. 73.1.c) del ICPM 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 ICPM 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 recurrida solicita que se efectúen declaraciones sobre la nulidad del *art. 20.1.c) del EGPE, el art. 106.1.e) del mismo Estatuto General de los Procuradores de España, el art. 56.1.e) del Estatuto del ICPM, la inaplicabilidad del Estatuto ICPM de 2007, el Reglamento de la Cuota Colegial del ICPM de 1 de julio de 2004*, el *art. 9.1.e) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero* y que el Estatuto del ICPM de 1989 nunca ha estado en vigor.

**TERCERO.-** 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 LJCA*), 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 LJCA*). 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 el fundamento de derecho cuarto a examinar y valorar los demás motivos y pretensiones de la recurrente 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, señala expresamente que se trata de una estimación parcial del recurso en los términos precisos antes indicados y desestima expresamente "la petición de nulidad de pleno derecho de los actos y de las normas que imponen obligaciones de pago de cuotas y el resto de pedimentos de la demanda", de manera que ni hay una estimación del recurso en relación a tales pretensiones ni han quedado imprejuzgadas, por lo que si la parte 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.

**CUARTO.-** 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 1992434)* 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 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 a 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 ICPM 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.

**QUINTO.-** 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 ICPM 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 LJCA* 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 LJCA* , procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procuradora D.ª Amparo Laura Díez Espí contra resoluciones colegiales de 14 de septiembre de 2014 confirmada en alzada por la de 20 de febrero de 2015, que acordaban su baja en el ejercicio de la profesión de la procuradora.

**SEXTO.-** 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.

## **FALLO**

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 n.º 408/2018, interpuesto por la representación procesal del Ilustre Colegio de procuradores de Madrid, contra la *sentencia de 27 de noviembre de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimando el recurso de apelación 945/2016* , interpuesto contra la *sentencia de 11 de julio de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 31 de Madrid* que desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra la resolución de 20 de febrero de 2015 de la Comisión de Recursos del Colegio de Procuradores de Madrid desestimatoria del recurso de alzada formulado contra la resolución de 15 de septiembre de 2014 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 la procuradora D.ª Amparo Laura Díez Espí contra las referidas resoluciones colegiales de 14 de septiembre de 2014 confirmada en alzada por la de 20 de febrero de 2015, que acordaban su baja en el ejercicio de la profesión de la procuradora; con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

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

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez Rafael Fernandez Valverde Octavio Juan Herrero  
Pina

Ines Huerta Garicano Cesar Tolosa Tribiño Francisco Javier Borrego Borrego

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrada de la Administración de Justicia, certifico.