

SENTENCIA 1056/2011

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso de Madrid, Sección 6

Recurso 2055/2008

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a siete de Marzo de dos mil once.

Vistos por esta Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por el Procurador D. \_\_\_\_\_, en nombre y representación de D. \_\_\_\_\_,

\_\_\_\_\_ , contra el Auto de fecha 2 de abril de 2008, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el recurso 136/2007 , por el que se desestima el recurso de súplica interpuesto contra el Auto de 30 de enero de 2008 que declaraba la incompetencia jurisdiccional del orden contencioso-administrativo para conocer del recurso promovido contra el Acuerdo de 24 de octubre de 2006 del Pleno del Consejo de Procuradores del País Vasco, por la que se acuerda desestimar el Recurso interpuesto contra el Acuerdo adoptado por la Junta General Extraordinaria del Colegio de Procuradores de \_\_\_\_\_ el 30 de marzo de 2006, por el que se aprobó la nueva escala de cuota variable, y contra el Acuerdo de la Junta General Ordinaria del Ilustre Colegio de Procuradores de \_\_\_\_\_ de 14 de diciembre de 2006, de aprobación del Presupuesto de dicho Colegio para el año 2007. Han sido partes recurridas el Procurador D. \_\_\_\_\_ , en nombre y representación del ILUSTRE COLEGIO DE PROCURADORES DE \_\_\_\_\_ , el Procurador D. \_\_\_\_\_ , en nombre y representación de la \_\_\_\_\_ .

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La representación procesal de D. \_\_\_\_\_ , por escrito de 31 de enero de 2007, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 24 de octubre de 2006 del Pleno del Consejo de Procuradores del País Vasco, por la que se acuerda desestimar el Recurso interpuesto contra el Acuerdo adoptado el 30 de marzo de 2006 por la Junta General Extraordinaria del Colegio de Procuradores de \_\_\_\_\_ , por el que se aprobó la nueva escala de cuota variable, y contra el Acuerdo de la Junta General Ordinaria del Ilustre Colegio de Procuradores de \_\_\_\_\_ de 14 de diciembre de 2006, que aprobaba el Presupuesto de dicho Colegio para el año 2007. Tras los trámites pertinentes, y promovida cuestión incidental sobre la competencia jurisdiccional, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior del País Vasco dictó Auto cuya parte dispositiva es del siguiente tenor:

"DECLARAR LA INCOMPETENCIA JURISDICCIONAL DEL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA CONOCER DE LAS CUESTIONES DEL PRESENTE PROCESO Nº 136/2.007, PROMOVIDO A INSTANCIA DEL PROCURADOR DE LOS TRIBUNALES DON \_\_\_\_\_ , CONTRA ACUERDO DEL CONSEJO DE PROCURADORES DEL PAÍS VASCO DE 24 DE OCTUBRE DE 2.006, DESESTIMATORIO DEL RECURSO DE ALZADA FRENTE AL ACUERDO ADOPTADO POR EL COLEGIO DE PROCURADORES DE \_\_\_\_\_ EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DE 30 DE MARZO DE 2.006 RESPECTO DE NUEVA ESCALA DE CUOTA VARIABLE, Y CONTRA EL ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL ORDINARIA DEL ILUSTRE COLEGIO DE PROCURADORES DE \_\_\_\_\_ DE 14 DE DICIEMBRE DE 2006 QUE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE DICHO COLEGIO PARA EL AÑO 2007, SEÑALANDO AL ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL COMO COMPETENTE PARA DICHO ENJUICIAMIENTO. SIN COSTAS."

**SEGUNDO.-** Notificada la anterior resolución, por el Procurador D. \_\_\_\_\_ , en nombre y representación de \_\_\_\_\_ y por la Procuradora D<sup>a</sup>. \_\_\_\_\_ , en nombre y representación de D. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ , se interpusieron sendos recursos de súplica que la Sala desestimó mediante Auto de 2 de abril de 2008. Contra dicho Auto, por la Procuradora D<sup>a</sup> \_\_\_\_\_ , en nombre y representación de \_\_\_\_\_ , se presentó escrito ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior del País Vasco, preparando recurso de casación contra el mismo. Por resolución de fecha 19 de mayo de 2008 la Sala de instancia tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, en fecha 20 de junio de 2008 la representación procesal de la recurrente presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que hace valer dos motivos de casación al amparo del artículo. 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción.

En el primer motivo invoca la infracción de los artículos 1 y 2 de la LJCA y del artículo 24 CE, por cuanto la Sala de instancia vulnera el derecho de los recurrentes a acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa, a la que el propio Consejo de Procuradores del País Vasco les remite como competente para resolver la impugnación del Acuerdo de 24 de octubre de 2006. Destaca, asimismo, que el artículo 8.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero de Colegios Profesionales, expresamente indica que serán directamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa todos los actos emanados de los órganos de los Colegios y de los Consejos Generales, en cuanto estén sujetos al Derecho administrativo. La consideración de Corporaciones de Derecho Público de los Colegios y Consejos Profesionales le viene otorgada no sólo por el Estatuto de Autonomía, sino también por la Ley Autonómica Vasca 18/1997, de suficiente aplicación para dilucidar la competencia de la Sala. Por otro lado, considera que, dado el carácter normativo y la naturaleza estatutaria del Acuerdo impugnado, el conocimiento de los conflictos que se planteen en torno a su aplicación e interpretación, debe corresponder exclusivamente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; y esto mismo es de aplicación al Acuerdo de aprobación de los Presupuestos para el año 2007. Por último señala dos Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia y de Asturias, cuyos pronunciamientos clarifican la competencia de la Jurisdicción Civil en supuestos de reclamaciones de cuotas colegiales impagadas.

En el segundo motivo, alega la vulneración del artículo 8.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y de los artículos 24, 33 y 49 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y Consejos Profesionales del País Vasco, por cuanto estamos ante Corporaciones de Derecho Público que tienen por finalidad la representación y defensa de la actividad profesional y de los colegiados, y como tales sus actos están sometidos al Procedimiento Administrativo Común. En esta misma línea se manifiesta el artículo 118 del Estatuto General de los Procuradores de España al establecer que una vez agotados los recursos corporativos, queda expedita la jurisdicción contencioso-administrativa. Por todo ello, considera la recurrente que el Orden Contencioso-Administrativo es el competente para el conocimiento del presente recurso.

**CUARTO.-** Con carácter previo a la admisión del recurso, y a la vista del escrito del Procurador Sr. [redacted], la Sala mediante providencia de 12 de noviembre de 2008, concedió a las partes plazo de alegaciones sobre posible causa de inadmisión que fue resuelta mediante Auto de 4 de junio de 2009, acordando tener por interpuesto y admitir el recurso de casación. Emplazadas las partes recurridas, ILUSTRE COLEGIO DE PROCURADORES DE [redacted], representado por el Procurador D. [redacted], representada por el Procurador D. [redacted] y el MINISTERIO FISCAL, para que formalizaran escrito de oposición, en el plazo de treinta días, evacuaron el trámite en tiempo y forma, oponiéndose al recurso de casación los Procuradores Sr. [redacted] y Sr. [redacted], que suplicaron a la Sala, dicte sentencia que desestime el recurso planteado de adverso, con expresa condena en costa a la parte recurrente. Por su parte el MINISTERIO FISCAL, mediante escrito de 13 de octubre de 2009, solicitó a la Sala dicte sentencia que declare haber lugar a la estimación del recurso de casación y deje sin efecto los Autos de 30 de enero y 2 de abril de 2008 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, con devolución de las actuaciones para que se siga ante él el procedimiento planteado.

**QUINTO.-** Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 23 de marzo de 2011, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. [redacted], Magistrado de la Sala.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Constituye el objeto del presente recurso de casación el Auto de fecha 2 de abril de 2008, dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por el que se desestima el recurso de súplica interpuesto contra el Auto de 30 de enero de 2008 que declaraba la incompetencia jurisdiccional del orden contencioso-administrativo para conocer del recurso promovido contra

el Acuerdo de 24 de octubre de 2006 del Pleno del Consejo de Procuradores del País Vasco, por la que se acuerda desestimar el Recurso interpuesto contra el Acuerdo adoptado por la Junta General Extraordinaria del Colegio de Procuradores de el 30 de marzo de 2006, por el que se aprobó la nueva escala de cuota variable, y contra el Acuerdo de la Junta General Ordinaria del Ilustre Colegio de Procuradores de de 14 de diciembre de 2006, de aprobación del Presupuesto de dicho Colegio para el año 2007.

Las razones de la Sala de instancia para acordar la inadmisión sucintamente expuestas son:

A) La sujeción al Derecho Administrativo de los actos y disposiciones dimanantes del Colegio de Procuradores de se producirá cuando se dicten en el ejercicio de funciones públicas, sin que las medidas internas adoptadas para su financiación tengan esta consideración.

B) Constituyen fines privados de los Colegios profesionales los relativos a la protección mutual, y la asistencia social de sus miembros y su familia, así como el presupuesto y la aprobación de cuentas necesarios para su funcionamiento.

C) Concretamente, la materia relativa a la fijación mediante escalas de las cuotas de los Procuradores colegiados que han de financiar el Colegio profesional, precisamente por ostentar esa caracterización de medidas financieras, económicas y presupuestarias internas quedan excluidas y no se cuentan entre las materias en las que característicamente el Colegio actúa o ejercita funciones públicas, como el régimen de colegiación obligatoria, el disciplinario, o la elección de sus órganos rectores, entre otros.

D) El artículo 49 de la Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de Colegios y Consejos Profesionales del País Vasco, excluye expresamente del ámbito del Derecho Administrativo el patrimonio, la contratación y cualquier otro extremo correspondiente a materias propias de la hacienda de los colegios profesionales, que se registrarán por el Derecho privado.

**SEGUNDO.-** En el primer motivo del recurso, al amparo del apartado d) del art. 88.1 de la Ley Jurisdiccional, se denuncia la infracción de las normas contenidas en los arts. 1 y 2 de dicha Ley que determinan el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y enumeran los actos objetos de su control.

En el desarrollo del motivo se insiste especialmente que el Acuerdo impugnado que aprueba la nueva escala de cuota variable tiene carácter normativo y en cuanto tal innovador del orden jurídico interno del Colegio a lo que se añade su naturaleza estatutaria.

La segunda infracción del ordenamiento jurídico en la que habría incurrido el Auto impugnado es la del art. 8.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, norma que, en parecidos términos al art. 2 de la Ley 29/1998, residencia en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de los recursos que se deduzcan en relación con los actos emanados de los órganos de los Colegios y de los Consejos Generales, en cuanto estén sujetos al Derecho Administrativo. Junto a ello invoca también la infracción de los arts. 24, 33 y 49 de la Ley del Parlamento Vasco núm. 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y consejos profesionales del País Vasco.

Como es de ver en ambos motivos trata de dar cauce a su discrepancia con la decisión de la Sala de instancia de considerarse incompetente para conocer de su pretensión impugnatoria de los acuerdos colegiales relativos a la aprobación de cuotas colegiales de escala variable.

**TERCERO.-** Para analizar la cuestión litigiosa estamos obligados a detenernos en la naturaleza jurídica de las cuotas colegiales, naturaleza que deriva de la especial singularidad de estos entes públicos que son los Colegios Profesionales. Al efecto recordemos que el art. 36 de la Constitución establece que "La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos", dando así soporte al reconocimiento de la existencia de la autonomía profesional que se organiza en la Ley de Colegios Profesionales a través de una organización colegial caracterizada por las notas propias de las corporaciones públicas sectoriales de base privada. Esta organización corporativa de las profesiones permite a la Ley atribuir a los organismos colegiales potestades públicas y una amplia autonomía normativa sin suprimir la base privada de sus componentes y de sus actividades en defensa de los intereses profesionales. Son por tanto entes cuya

naturaleza es mixta con componentes de claro perfil público pero con una base de intereses privados. De ahí que la Administración Corporativa a la que pertenecen los Colegios Profesionales pueda calificarse de frontera entre los entes públicos y los entes privados.

Esta especial naturaleza de la Administración Corporativa también conlleva un específico régimen jurídico mixto, con normas reguladoras de Derecho Público y otras que necesariamente han de ser calificadas de privadas. La intervención del Estado sobre estos entes corporativos de base privada se inicia con su creación mediante un acto de imperio, por el que se publica en cierto modo el ejercicio de una determinada profesión, acto que, a su vez, le atribuye a la corporación profesional personalidad jurídico-pública con el fin de desempeñar funciones de interés general con carácter monopolístico que se encarga de controlar la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Sin perjuicio de ello, su función principal no es pública sino que tiene por fin esencial la gestión de aquellos intereses privados de sus miembros que derivan del ejercicio de la profesión común, de suerte que, en este último caso, de suscitarse conflictos entre ellos, serán otras Jurisdicciones las encargadas de resolver sus controversias.

**CUARTO.-** El Tribunal Constitucional no ha sido ajeno a esta caracterización específica, refiriéndose a ella en diversas ocasiones. Así, la STC de 18 de febrero de 1988 señaló: «Como ha declarado este Tribunal en anteriores ocasiones (STC 76/1983, de 5 de agosto, 23/1984, de 20 de febrero, y 123/1987, de 15 de julio), los Colegios profesionales son Corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero también atienden finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público, cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las denominaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general, les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar colaboración de aquéllas mediante delegaciones de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquéllas».

Esta Sala también ha declarado en su sentencia de 13 de marzo de 1987, la consideración de los colegios como corporaciones sectoriales de base privada, es decir, como grupos de personas asociadas en atención a una finalidad común y cuyo núcleo fundamental radica en la defensa de intereses privados, aunque sobre esta base privada se les encomienden funciones públicas, y ha reconocido que se produce un fenómeno de autoadministración, por cuya virtud tales colegios actúan como agentes descentralizados de la Administración Pública, ejerciendo facultades administrativas sobre sus propios miembros. Precisamente en los Colegios Profesionales destaca como elemento característico de su sujeción al Derecho Administrativo, aunque lo sea secundum quid, la obligatoriedad de pertenencia a los efectos del ejercicio de una determinada actividad profesional (la colegiación obligatoria), característica que los diferencia de los sindicatos o de las asociaciones en los que la libertad de asociación o sindicación se manifiesta tanto en el derecho a crear cuantas organizaciones los ciudadanos deseen sobre un mismo grupo de personas y con idénticas finalidades, como el derecho a pertenecer a estas organizaciones y el derecho a no formar parte de ellas. El Tribunal Constitucional, en la sentencia 89/1989, de 11 de mayo, se pronunció sobre la posible vulneración del Derecho fundamental a la libre asociación de aquellas normas que exigen la adscripción obligatoria a los Colegios profesionales para poder ejercer cuanto que Corporaciones Públicas, están excluidos de la libertad de asociación en su aspecto negativo o libertad de no afiliarse y, en cierta forma, del aspecto positivo como es la libertad de crear o pertenecer a asociaciones sustancialmente iguales, exclusión que se justifica por la mención del art. 36 de la Constitución Española a las peculiaridades propias de los Colegios profesionales. Otra nota característica, diferenciadora de estas Corporaciones, es su carácter monopolístico. Frente al pluralismo de asociaciones y sindicatos, deducido de la libertad del art. 22 de la Constitución, las Corporaciones de Derecho público de base privada sólo admiten una organización corporativa para operar con determinadas finalidades.

Sin embargo, como ya anticipamos en el anterior fundamento, se distinguen de las Administraciones Públicas en que la mayor parte de su actividad no se sujeta al Derecho Administrativo: Sus empleados no son funcionarios públicos ni sus finanzas se controlan por la Intervención del Estado ni por el Tribunal de Cuentas y con su creación la Administración Territorial lo que pretende esencialmente es una descentralización funcional, por lo que le atribuye fines relacionados con los intereses públicos, evitando crear entes públicos de intervención directa.

Es por ello que uno de los elementos coincidentes con asociaciones y sindicatos, expresión además de su naturaleza fundamentalmente privada, es el del sostenimiento económico de la Corporación. Este

sostenimiento corresponde a los miembros que forman parte de ella, sin financiación propiamente pública, salvo la que pueda corresponder vía subvenciones. Gozan, por tanto, de autonomía financiera, principio que tiene reconocimiento en el artículo 6.3. f) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, con arreglo al cual «Los estatutos generales regularán las siguientes materias: f) Régimen económico y financiero y fijación de cuotas y otras percepciones y forma de control de los gastos e inversiones para asegurar el cumplimiento de los fines colegiales». A su vez, el apartado 4 añade que «Los Colegios elaborarán, asimismo, sus Estatutos particulares para regular su funcionamiento. Serán necesariamente aprobados por el Consejo General, siempre que estén de acuerdo con la presente Ley y con el estatuto general».

Desde esta perspectiva, en cuanto al problema de la naturaleza jurídica de las cuotas colegiales, es preciso subrayar prima facie que tales cuotas no constituyen exacciones públicas sometidas al principio de legalidad tributaria -art. 133 de la Constitución-afirmándolo así la jurisprudencia en diversas ocasiones (sentencias de 9 de diciembre de 1981 y 16 de mayo de 1983), sino que constituyen obligaciones personales de los colegiados con la Corporación de la que forman parte, a lo que se añade que el régimen económico-financiero de los Colegios Profesionales, al que las cuotas colegiales sirven, ni es objeto de tutela pública ni sirve para garantizar, como destino principal, los derechos de los usuarios de los servicios profesionales, que es la finalidad última justificadora de la publicación de una actividad profesional determinada y de su garantía institucional.

Finalmente, el establecimiento o modificación de las cuotas colegiales no supone tampoco ejercicio de potestad pública alguna, conferida por la ley, pues las potestades administrativas sólo se justifican en función de un interés público ("La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales..." , ex art. 103.1 CE), interés que no debe confundirse con el propio de un determinado aparato administrativo que debe cubrir sus necesidades de funcionamiento, como es el Colegio Profesional, ni con aquellos intereses privados de los colegiados que se administran a través de la corporación profesional, como puede ser la protección mutua y la asistencia social, ya que son precisamente estos fines -gastos de funcionamiento y mutualidad-los que vienen a sufragar las cuotas colegiales, sufragio que no se produce cuando se trata de satisfacer intereses públicos por parte del Colegio, como es el caso paradigmático de la asistencia jurídica gratuita que prestan los procuradores a aquellos que carecen de recursos económicos, cuya financiación se realiza como es sabido mediante subvenciones finalistas de las Administraciones Públicas territoriales y no mediante las cuotas colegiales, cuotas respecto de las que la potestad para exigir las, establecerlas o modificarlas no es más que el fruto de un apoderamiento intersubjetivo que los colegiados otorgan a sus órganos de gobierno.

En definitiva, como acertadamente señaló la Sala de instancia, no estamos en presencia de actos sujetos al Derecho Administrativo, sin que sea obstáculo a esta conclusión el hecho de que los Acuerdos impugnados tengan la consideración de disposiciones generales, pues el carácter singular o plural de los destinatarios de un determinado acto o su carácter innovador no altera su naturaleza a estos efectos, lo que resulta obvio si tenemos en cuenta que las asociaciones de base privada o los sindicatos también aprueban a través de sus órganos de gobierno disposiciones generales de régimen interno relativas a su régimen económico-financiero sin que por ello esa actividad quede sujeta a este Orden Jurisdiccional.

Procede confirmar el Auto recurrido con desestimación del recurso de casación.

**QUINTO.-** La desestimación del motivo invocado lleva a declarar no haber lugar al recurso de casación, y determina la imposición legal de las costas a la parte recurrente, si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el art. 139.3 de la LRJCA y teniendo en cuenta la entidad del recurso y la dificultad del mismo, señala en 3.000 euros la cifra máxima como honorarios de letrado de la parte recurrida.

#### **FALLAMOS**

Que desestimando el motivo invocado declaramos no haber lugar al presente recurso de casación nº 2055/2008, interpuesto por la representación procesal de D.

, contra el Auto de fecha 2 de abril de 2008, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el recurso 136/2007, por el que se desestima el recurso de súplica interpuesto con el Auto de 30 de enero de 2008 que declaraba la incompetencia jurisdiccional del orden contencioso-administrativo para conocer del recurso promovido contra el Acuerdo de 24 de octubre de 2006 del Pleno del Consejo de Procuradores del País Vasco, por

la que se acuerda desestimar el Recurso interpuesto contra el Acuerdo adoptado por la Junta General Extraordinaria del Colegio de Procuradores de el 30 de marzo de 2006, por el que se aprobó la nueva escala de cuota variable, y contra el Acuerdo de la Junta General Ordinaria del Ilustre Colegio de Procuradores de de 14 de diciembre de 2006, de aprobación del Presupuesto de dicho Colegio para el año 2007, Auto que queda firme; con imposición legal de las costas a la parte recurrente en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. , estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.