



Roj: **STS 3585/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:3585**

Id Cendoj: **28079130062018100037**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **22/10/2018**

Nº de Recurso: **495/2017**

Nº de Resolución: **1543/2018**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

REC.ORDINARIO(c/a)/495/2017

### **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Sexta**

**Sentencia núm. 1.543/2018**

Fecha de sentencia: 22/10/2018

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 495/2017

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 19/10/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez Picazo Giménez

Procedencia: CONSEJO GENERAL PODER JUDICIAL

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca --

Transcrito por: ABG Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 495/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez Picazo Giménez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca --

### **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Sexta**

**Sentencia núm. 1543/2018**

Excmos. Sres.

D. Luis María Díez Picazo Giménez, presidente

D. Jorge Rodríguez Zapata Pérez

D. José Manuel Sieira Míguez

D. Nicolás Maurandi Guillén

D. Eduardo Espín Templado

En Madrid, a 22 de octubre de 2018.



Esta Sala ha visto el presente recurso contencioso-administrativo con el número 495/2017, interpuesto por el procurador D. Manuel Infante Sánchez en nombre y representación del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados asistido del Letrado D. Luis Martínez García, contra el Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 25 de mayo de 2017, por el que se atribuye a determinados juzgados, con competencia territorial indicada para cada uno de los casos, para que de manera exclusiva y no excluyente conozcan de la materia relativa a las condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física. Ha sido parte recurrida la Administración del Estado, representada por el abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez Picazo Giménez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado en este Tribunal Supremo con fecha 29 de junio de 2017, el procurador D. Manuel Infante Sánchez en nombre y representación del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 25 de mayo de 2017 (BOE 27 de mayo de 2017) por el que se atribuye a determinados juzgados, con competencia territorial indicada para cada uno de los casos, para que de manera exclusiva y no excluyente conozcan de la materia relativa a las condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física.

Establece dicho Acuerdo, literalmente, lo siguiente:

"La Comisión Permanente en su reunión del día 25 de mayo de 2017, de conformidad con lo establecido en el artículo 98.2, oídos los Tribunales Superiores de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Justicia, y con informe favorable del Ministerio de Justicia, ha acordado:

1. Atribuir en virtud de lo previsto en el artículo 98.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a los juzgados recogidos en el anexo n.º 1, con competencia territorial indicada para cada uno de los casos, para que de manera exclusiva y no excluyente conozcan de la materia relativa a las condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física, sin perjuicio de poder atribuir en el futuro esta competencia a otros órganos del mismo o diferente partido judicial de la provincia, siempre que hubiere razones que lo justificasen, en atención a la carga de trabajo y mejor servicio a la justicia.

Andalucía

Provincia de Almería: Juzgado de Primera Instancia n.º 7 de Almería.

Provincia de Cádiz: Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Cádiz.

Provincia de Córdoba: Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Córdoba.

Provincia de Granada: Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Granada.

Provincia de Huelva: Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de Huelva.

Provincia de Jaén: Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Jaén.

Provincia de Málaga: Juzgado de Primera Instancia n.º 18 de Málaga.

Provincia de Sevilla: Juzgado de Primera Instancia n.º 10 de Sevilla.

Aragón

Provincia de Huesca: Juzgado de Primera Instancia e instrucción n.º 5 de Huesca.

Provincia de Teruel: Juzgado de Primera Instancia e instrucción n.º 3 de Teruel.

Provincia de Zaragoza: Juzgado de Primera Instancia n.º 12 de Zaragoza. Asturias

Provincia de Asturias: Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de Oviedo. Canarias

Isla de Lanzarote: Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Arrecife.

Isla de Gran Canaria: Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de Las Palmas de G. C..

Isla de Tenerife: Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de San Cristóbal de la Laguna.

Cantabria

Provincia de Cantabria: Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Santander. Castilla y León



Provincia de Ávila: Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Ávila.

Provincia de Burgos: Juzgado de Primera Instancia n.º 4 de Burgos.

Provincia de Palencia: Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Palencia.

Provincia de León: Juzgado de Primera Instancia n.º 7 de León.

Provincia de Salamanca: Juzgado de Primera Instancia n.º 9 de Salamanca.

Provincia de Segovia: Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Segovia.

Provincia de Soria: Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 4 de Soria.

Provincia de Valladolid: Juzgado de Primera Instancia n.º 4 de Valladolid.

Provincia de Zamora: Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 6 de Zamora.

Castilla-La Mancha.

Provincia de Albacete: Juzgado de Primera Instancia y Mercantil n.º 3 de Albacete.

Provincia de Ciudad Real: Juzgado de Primera Instancia y Mercantil n.º 4 de Ciudad Real.

Provincia de Cuenca: Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 4 de Cuenca.

Provincia de Guadalajara: Juzgado de Primera Instancia y Mercantil n.º 4 de Guadalajara.

Provincia de Toledo: Juzgado de Primera Instancia y Mercantil e Instrucción n.º 1 de Toledo.

Cataluña

Provincia de Barcelona: Juzgado de Primera Instancia n.º 50 de Barcelona.

Provincia de Girona: Juzgado de Primera Instancia n.º 3 de Girona.

Provincia de Lleida: Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de Lleida.

Provincia de Tarragona: Juzgado de Primera Instancia n.º 8 de Tarragona.

Extremadura

Provincia de Badajoz: Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Mérida.

Provincia de Cáceres: Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 5 de Cáceres.

Galicia

Provincia de A Coruña: Juzgado de Primera Instancia n.º 7 de A Coruña.

Provincia de Lugo: Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Lugo.

Provincia de Ourense: Juzgado de Primera Instancia y Mercantil n.º 4 de Orense.

Provincia de Pontevedra: Juzgado de Primera Instancia n.º 14 de Vigo.

Islas Baleares

Isla de Mallorca: Juzgado de Primera Instancia n.º 17 de Palma.

Isla de Ibiza: Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Ibiza.

Isla de Menorca (Partido Judicial de Mahón): Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 3 de Mahón.

Isla de Menorca (Partido Judicial de Ciutadella): Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 1 de Ciutadella.

La Rioja

Provincia de La Rioja: Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de Logroño.

Madrid

Provincia de Madrid: Juzgado de Primera Instancia n.º 101 de Madrid.

Murcia

Provincia de Murcia: Juzgado de Primera Instancia n.º 11 de Murcia.

Navarra

Provincia de Navarra: Juzgado de Primera Instancia n.º 7 de Pamplona.

## País Vasco

Provincia de Álava: Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de Vitoria-Gasteiz.

Provincia de Guipúzcoa: Juzgado de Primera Instancia n.º 8 de Donostia-San Sebastián.

Provincia de Vizcaya: Juzgado de Primera Instancia n.º 11 de Bilbao.

## Valencia

Provincia de Alicante: Juzgado de Primera Instancia n.º 5 de Alicante.

Provincia de Castellón: Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de Castellón.

Provincia de Valencia: Juzgado de Primera Instancia n.º 25 de Valencia.

2. Los asuntos objeto de la especialización ingresarán automáticamente en el juzgado en la unidad correspondiente que se cree en relación con la clase de registro objeto de la especialización que será la 12001 que lleva por rúbrica "Condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias, cuyo prestatario sea una persona física".

3. En virtud del artículo 98.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las presentes medidas producirán efectos desde el 1 de junio de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2017, sin perjuicio de su prórroga de acuerdo a lo que indiquen los medios de control que se fijen.

4. Los juzgados afectados continuarán conociendo de todos los procesos pendientes ante los mismos hasta su conclusión.

5. Publíquese este acuerdo en el BOE.

6. Comuníquese a los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, para que lleven a cabo, dentro de su competencia, o propongan, cuando exceda de ella, las medidas que les incumben, explicitadas en la propuesta sometida al informe de las Salas de Gobierno, en lo relativo, esencialmente, a la adscripción de los Jueces que habrán de resolver los procesos atinentes a esta especialización, así como cuantas otras medidas complementarias (de refuerzo, etc) sean necesarias.

7. Comuníquese a los Presidentes de los Colegios Profesionales de Procuradores y a los Presidentes de los Colegios Profesionales de Abogados para que den a este acuerdo difusión entre todos los colegiados de toda España.

8. Comuníquese al Ministerio de Justicia y a las Comunidades Autónomas a los efectos de que en la forma que consta en la propuesta (flexibilidad y gradualidad) adopten las medidas necesarias de acuerdo con el anexo 2.

9. Las presentes medidas serán evaluadas mensualmente de común acuerdo entre el CGPJ, el Ministerio de Justicia y las CC.AA. con competencia en esta materia, a los efectos de revisar la eficacia de las mismas y la necesidad de aportación de los medios por parte de las Administraciones prestacionales.

10. Remítase comunicación al Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica para que, en el ámbito de su competencia, adopte las medidas técnicas necesarias para la efectividad de este acuerdo, remitiendo al Consejo General del Poder Judicial, a través del Servicio de Informática Judicial, estadística quincenal del ingreso de asuntos de esta clase y de cuantas otras circunstancias, atinentes a la tramitación de los mismos, sean requeridas para la efectividad del mismo."

**SEGUNDO.-** Por diligencia de ordenación de 7 de julio de 2017 se tuvo por personado y parte al procurador D. Manuel Infante Sánchez en nombre y representación de la parte recurrente, y se admitió a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte, requiriéndose a la administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la Ley de esta Jurisdicción (Ley 29/1998, de 13 de julio), y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de dicha Ley.

**TERCERO.-** Por diligencia de ordenación de 27 de julio de 2017 se tuvo por recibido el expediente administrativo y por practicados los emplazamientos contemplados en el artículo 49 LJCA, y se acordó hacer entrega del expediente a la parte actora para formalización de la demanda.

La parte recurrente, tras cumplimentar lo requerido, formalizó su demanda mediante escrito presentado el día 4 de octubre de 2017.

Tras reseñar el contenido del acto impugnado, así como los antecedentes administrativos en el procedimiento para su adopción, y razonar su legitimación procesal para impugnarlo, la corporación colegial actora señala, en primer lugar, que el mismo incurre en nulidad de pleno derecho, ex art. 47.2 de la Ley 39/2015, por vulneración



del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la Ley, consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución española.

Recuerda la demandante que dicho Acuerdo pretende basarse en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985 (LOPJ), en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, a cuyo tenor:

"Artículo 98.

1. El Consejo General del Poder Judicial podrá acordar, previo informe de las Salas de Gobierno, que en aquellas circunscripciones donde exista más de un Juzgado de la misma clase, uno o

varios de ellos asuman con carácter exclusivo, el conocimiento de determinadas clases de asuntos, o de las ejecuciones propias del orden jurisdiccional de que se trate, sin perjuicio de las labores de apoyo que puedan prestar los servicios comunes que al efecto se constituyan.

2. El Consejo General del Poder Judicial podrá acordar de manera excepcional y por el tiempo que se determine, con informe favorable del Ministerio de Justicia, oída la Sala de Gobierno y, en su caso, la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia, que uno o varios Juzgados de la misma provincia y del mismo orden jurisdiccional asuman el conocimiento de determinadas clases o materias de asuntos y, en su caso, de las ejecuciones que de los mismos dimanen, sin perjuicio de las labores de apoyo que puedan prestar los servicios comunes constituidos o que se constituyan.

En estos casos, el órgano u órganos especializados asumirán la competencia para conocer de todos aquellos asuntos que sean objeto de tal especialización, aun cuando su conocimiento inicial estuviese atribuido a órganos radicados en distinto partido judicial.

No podrá adoptarse este acuerdo para atribuir a los órganos así especializados asuntos que por disposición legal estuviesen atribuidos a otros de diferente clase. Tampoco podrán ser objeto de especialización por esta vía los Juzgados de Instrucción, sin perjuicio de cualesquiera otras medidas de exención de reparto o de refuerzo que fuese necesario adoptar por necesidades del servicio.

3. Este acuerdo se publicará en el "Boletín Oficial del Estado" y producirá efectos desde el inicio del año siguiente a aquel en que se adopte, salvo que razonadamente se justifique otro momento anterior por razones de urgencia.

4. Los Juzgados afectados continuarán conociendo de todos los procesos pendientes ante los mismos hasta su conclusión."

Pues bien -prosigue la recurrente su exposición-, en asuntos como los aquí concernidos, la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) establecía en su artículo 50.1 el foro general de las personas físicas en cuanto a la competencia territorial de los juzgados, correspondiendo esta al Tribunal del domicilio del demandado. Por otra parte, el artículo 52.1.14) establece la competencia territorial en casos especiales, y en lo que aquí nos concierne, en los procesos en los que se ejerciten acciones para que se declare la nulidad de cláusulas de condiciones generales de contratación.

Por consiguiente-siempre según el relato de la demandante-, las disposiciones legales contenidas en la LEC para la determinación del juzgado competente en materia de condiciones generales de la contratación, incluidas aquellas existentes en contratos de financiación con garantía real e inmobiliaria, cuyo prestatario sea una persona física, se basan en todo caso en el domicilio del demandante. Además, el artículo 52.3 establece para el ejercicio de acciones individuales de consumidores o usuarios, el principio de elección por parte de dicho consumidor o usuario; pudiendo elegir el tribunal de su domicilio o el tribunal correspondiente conforme a los artículos 50 y 51 de la LEC. Resulta por tanto evidente, de acuerdo con lo apuntado, que el acuerdo para que, de manera exclusiva y no excluyente, 54 Juzgados de Primera Instancia conozcan de la materia relativa a las condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias, cuyo prestatario sea una persona física, infringe el principio constitucional del juez predeterminado por Ley. Añade la recurrente que la determinación de qué juez va a dirimir un determinado asunto, mediante un mero acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ, vulnera el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales en su artículo 6.1.

Señala la actora, dando un paso más en su razonamiento, que el punto 6 del Acuerdo objeto de litis dispone la comunicación del mismo a los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia para que lleven a cabo, dentro de sus competencias, o propongan, cuando exceda de ellas, las medidas que les incumben, explicitadas en la propuesta sometida al informe de las Salas de Gobierno, en lo relativo esencialmente a la adscripción de los jueces que habrán de resolver los procesos atinentes a esta especialización, así como cuantas otras medidas complementarias sean necesarias. Pues bien, de acuerdo con este punto de la resolución, finalmente se estableció que estos órganos judiciales especializados fueran servidos desde su



entrada en funcionamiento, por jueces en prácticas. Pues bien, este hecho supone - afirma la recurrente-, otra infracción al principio constitucional del juez predeterminado por Ley, y eso por tres razones, a saber: *primero*, porque los jueces en prácticas continúan teniendo la condición de alumno de la escuela judicial, encontrándose en fase de formación y no ostentando la condición de jueces de carrera, que lo serán cuando tomen posesión de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 307.7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), una vez superadas las fases teóricas y prácticas; *segundo*, porque se vulnera la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto a que, entre las normas que conducen a la determinación del juez, además de las que establecen los límites de la jurisdicción y competencia, se encuentran también la relativas a la concreta idoneidad de un determinado Juez en relación con un concreto asunto; y *tercero*, porque al adoptar esta decisión se está incidiendo directamente en la agenda del juez encargado de tutelar al que se encuentra en prácticas.

Asevera también la recurrente, siempre en relación con la denunciada vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la Ley, que el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, introdujo un proceso de reclamación extrajudicial obligatorio para las entidades bancarias y voluntario para los afectados. Ahora bien, este Decreto-ley no conllevó ninguna alteración del juez ordinario predeterminado por la ley, toda vez que las reclamaciones basadas en cláusulas suelo que se encauzaron por este sistema del Decreto-ley ya tenían un juez ordinario predeterminado por la ley, aquel que correspondía una vez finalizado, sin éxito, el referido procedimiento extrajudicial, porque era el determinado con arreglo a los criterios legales entonces vigentes. Ahora, en cambio, el Acuerdo del CGPJ aquí impugnado viene a alterar el juez ordinario predeterminado por la Ley, en la medida en que pretende sustraer el conocimiento de las materias a las que se refiere a los jueces competentes con arreglo a los criterios legalmente establecidos y vigentes antes de la publicación del referido Decreto-ley, cuyo alcance no fue nunca el de alterar la competencia judicial. En definitiva, entiende el Consejo General de la Abogacía Española, recurrente, que todos aquellos casos que se encauzaron por el mecanismo del Decreto-ley ya tenían un juez legal y que el Acuerdo controvertido no puede alterarlo.

Advierte, en este sentido, la corporación actora que como consecuencia de la regulación cuestionada, los justiciables, que tenían derecho al proceso ante un determinado órgano jurisdiccional en 2016, han visto cómo se ha alterado esa regla de atribución de competencia, residenciando el conocimiento de los asuntos en órganos que carecen de medios, y por ello incurrir en dilaciones indebidas susceptibles de integrar el concepto de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

En segundo lugar, alega la corporación colegial recurrente que el Acuerdo impugnado vulnera el principio constitucional de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución, desde el momento que atribuye la competencia a 54 Juzgados de Primera Instancia, siendo 48 de ellos de capitales de provincia, lo cual discrimina a todos los ciudadanos residentes en partidos judiciales distintos al de la capital; haciendo extensiva dicha discriminación a los profesionales que los defienden, pues el residente fuera de la capital donde se encuentra el juzgado, debe soportar costos de tiempo y dinero que otros justiciables no deben soportar. Más aún -añade-, el Acuerdo cuestionado se refiere exclusivamente a cuando el demandante sea persona física, lo cual lleva a la paradoja de que cuando sea la entidad bancaria la parte actora en un procedimiento, al demandar a un prestatario por incumplimiento contractual, el banco si podrá elegir el juzgado donde interponer su demanda, esto es, el de la sede de la entidad o el del domicilio del demandado. En fin -cierra su argumento la demandante desde esta perspectiva-, en algunas capitales de provincia se ha asignado el conocimiento de estas causas a Juzgados de lo Mercantil, que ya eran competentes, por ejemplo, el de Albacete, Ciudad Real, Guadalajara, Toledo, etc. Sin embargo, en el resto de los casos, el conocimiento corresponde a Juzgados de Primera Instancia o Mixtos, Juzgados no especialistas en esta materia. Por lo demás, en la Isla de Menorca se designan 2 Juzgados, correspondientes a 2 partidos judiciales, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Mahón y el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº1 de Ciutadella, sin que exista justificación para tal medida.

En tercer lugar, denuncia la parte recurrente la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas, consagrados en el art. 24.1 y 2 de la Constitución. Señala la actora, a este respecto, que el acuerdo aprobado por la Comisión Permanente del CGPJ, al atribuir a 54 Juzgados de Primera Instancia ya existentes, para que de manera exclusiva y no excluyente conozcan de la materia indicada, contradice el espíritu de la norma que le sirve de fundamento, esto es, el Real Decreto Ley 1/2017 de 20 de enero de Medidas Urgentes de Protección de Consumidores en Materia de Cláusula Suelo. Eso es así -dice la parte- porque el fundamento de dicha norma se encuentra en que el consumidor vea restablecido su derecho, ante el previsible aumento de litigios afrontados por la Jurisdicción Civil, en el plazo más breve posible, evitando un procedimiento con dilaciones indebidas; pero resulta evidente que con el acuerdo adoptado se está vulnerando el principio de tutela judicial efectiva y a un procedimiento sin dilaciones indebida, ya que lejos de solucionar un problema, el mismo se está agravando porque al no repartir los asuntos entre toda la planta judicial, se producen más retrasos y dilaciones.



En cuarto lugar, aduce que se ha infringido el procedimiento establecido en el artículo 98.2 de la LOPJ. Eso es así, ante todo-dice-, porque en el Acuerdo no se contiene justificación alguna sobre los fines perseguidos ni sobre la necesidad de la medida, por lo que se vulneran las previsiones sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los poderes públicos. Asimismo, se produce la infracción denunciada en relación con la necesaria existencia de informe favorable y trámite de audiencia, ya que el informe favorable del Ministerio de Justicia se encontraba supeditado a la observancia de las 10 condiciones que se habían expuesto en el mismo, condiciones que no se cumplen, puesto que la Comisión Permanente del CGPJ adoptó su acuerdo de especialización de los Juzgados y su provincialización solo dos días después de la emisión del informe del Ministerio; y por lo que respecta al informe de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia, una gran mayoría de ellos - afirma la recurrente- eran desfavorables. Invoca la demandante, en este sentido, el artículo 560.4 de la LOPJ, a cuyo tenor "Cuando en el ejercicio de las atribuciones legalmente previstas en este artículo el Consejo General del Poder Judicial adopte medidas que comporten un incremento de gasto, será preciso informe favorable de la Administración competente que deba soportar dicho gasto"; señalando que resulta evidente que el acuerdo de especialización de juzgados comporta un incremento del gasto, para lo que resulta preciso el informe favorable de la Administración competente que debe soportar dicho gasto; ya que dicho artículo regula la potestad reglamentaria del Consejo en la materia objeto de litis, y por lo tanto resulta de aplicación al procedimiento del artículo 98.2 LOPJ.

Otra infracción procedimental que denuncia la demandante refiere que la publicación del Acuerdo en el BOE de 27 de mayo de 2017 fue incompleta, vulnerándose el principio de seguridad jurídica, contenido en el artículo 9.3 de la Constitución española. Eso es así porque en el punto 8 del Acuerdo se dice literalmente lo siguiente: "Comuníquese al Ministerio de Justicia y a las Comunidades Autónomas a los efectos de que en la forma que consta en la propuesta (flexibilidad y gradualidad) adopten las medidas necesarias de acuerdo con el anexo 2"; y ocurre que la publicación del Acuerdo en el BOE de 27 de mayo de 2017, fue incompleta porque dicho anexo 2 no se ha publicado; motivo por el que existe otro vicio de nulidad.

Alega también que los efectos del acuerdo se fijan desde el día 1 de junio de 2017, resultando aplicable a supuestos de reclamaciones bancarias iniciadas con la entrada en vigor del Real Decreto Ley 1/2017; lo cual quiere decir que todos aquellos casos iniciados entre el 21 de enero y el 31 de mayo de 2017, quedan afectados por las previsiones del Acuerdo, que entraba en vigor el 1 de junio de 2017, con infracción del principio de irretroactividad del artículo 9.3 de la Constitución. Por lo demás - insiste la recurrente-, no existe motivación ni justificación para adelantar los efectos del Acuerdo a 1 de junio de 2017, en lugar de esperar hasta el 1 de enero de 2018.

En quinto lugar, reiterando las consideraciones previamente expuestas, aduce que se ha incurrido en infracción de los principios de irretroactividad de disposiciones restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, del artículo 9.3 de la Constitución.

En sexto lugar, alega que la resolución impugnada se ha dictado incurriendo en desviación de poder, porque la finalidad del Acuerdo impugnado parece residir en la necesidad de que se atienda por juzgados especializados la "avalancha" de asuntos que van a plantearse ante los juzgados tras la expiración de los efectos del Real Decreto-ley 1/2017. Sin embargo, la materia delimitada por el Acuerdo para proceder a la especialización se identifica "con la materia relativa a las condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales, inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física", lo que excede con creces el fin confesado.

En séptimo lugar, manifiesta que el Acuerdo impugnado viola el principio de jerarquía normativa en cuanto a la competencia objetiva y territorial de los juzgados. Siempre según su parecer, se produce una clara vulneración del artículo 86 ter.2) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual otorga la competencia objetiva a los Juzgados de lo Mercantil para las acciones colectivas previstas en la legislación relativa a condiciones generales de la contratación y a la protección de consumidores y usuarios; ya que la materia relativa a las condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física, coincide con la competencia de los Juzgados de lo Mercantil. Por lo tanto, al existir una limitación legal, por estar atribuidas estas acciones de protección de consumidores y usuarios a los Juzgados de lo Mercantil, se ha dictado el acuerdo con vulneración expresa de lo dispuesto por el art. 98.2 de la LOPJ. Asimismo -prosigue-, se produce una clara vulneración del principio de jerarquía normativa en relación con la competencia territorial, por infracción de los artículos 50 y 52 de la LEC, el cual establece que el foro territorial se determinará, para estas materias, en función del domicilio del demandante ( art 52.1.14); avanzando un paso más el apartado 3º del artículo 52 cuando establece el principio de elección por parte del consumidor del foro territorial, en el suyo propio o en el demandado; siendo así que en contra de lo dispuesto por la LEC, se obliga a litigar fuera del Juez predeterminado.



Denuncia en octavo lugar la vulneración de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita 1/1996, porque como consecuencia del Acuerdo objeto de recurso, los justiciables que no tienen su residencia en una capital de provincia, donde radica el juzgado competente en este caso, tendrán que tramitar su solicitud ante el colegio de la capital y desplazarse para litigar, con los perjuicios económicos que ello supone; pudiendo darse el caso, por su propia condición de beneficiario de justicia gratuita, que se vea imposibilitado a costear dicho desplazamiento, o que el mismo le fuera muy gravoso; lo que nos llevaría nuevamente a la pérdida del derecho a la tutela judicial efectiva, a la violación del principio de igualdad respecto a otros ciudadanos y a las entidades bancarias que disponen de sus servicios jurídicos en las capitales de provincia. Además -añade-, existe una clara incidencia en la organización colegial de los servicios de asistencia jurídica gratuita establecidos por el artículo 22 de la Ley, toda vez que hay Colegios de abogados que no se encuentran radicados en capitales de provincia (en el caso de Andalucía: Antequera, Jerez de la Frontera y Lucena), motivo por el que no existen Juzgados con competencia en su localidad, lo que conlleva una alteración del servicio y un claro perjuicio a los profesionales que no van a poder atender asuntos de esta naturaleza, con la paralela mayor carga de trabajo para los Colegios de abogados que se radican en capitales de provincia.

**CUARTO.-** Por escrito de 22 de noviembre de 2017 el sr. abogado del Estado formuló contestación a la demanda, en la que tras alegar cuanto estimó procedente se opuso a la misma, interesando a la Sala que dictara sentencia por la que se inadmita el recurso o en su caso se desestime.

Opone en primer lugar esta parte la falta de legitimación activa de la corporación colegial actora, recordando la doctrina jurisprudencial que ha declarado que el simple interés en la legalidad no es suficiente para atribuir legitimación en el recurso contencioso-administrativo.

Por lo que respecta al tema de fondo, señala el sr. abogado del Estado que el Acuerdo combatido ha sido adoptado por el CGPJ de conformidad con lo establecido en el artículo 98.2 de la LOPJ (en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015), habiéndose ajustado plenamente a los fines a los que responde dicho precepto. Ello determina -sostiene- la total falta de fundamento de las alegaciones de la corporación recurrente sobre la pretendida vulneración de principios constitucionales, como son la vulneración del derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, la vulneración del principio de igualdad, del principio de tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, etc.

Recuerda el abogado del Estado que la parte no ha cuestionado en ningún momento la constitucionalidad del tan citado artículo 98.2 LOPJ, que da expresa cobertura legal al Acuerdo impugnado, y apunta que no se ha producido ninguna infracción del procedimiento establecido por el propio artículo 98.2, toda vez que el Acuerdo motiva debidamente las razones que justifican su adopción, que no son otras que las previstas en el artículo 98.2 de la LOPJ, en relación con un tipo específico de demandas como son las relativas a las materias a las que se refiere el acuerdo, referente a las demandas sobre cláusulas abusivas incluidas en los contratos de financiación con garantía real inmobiliaria, cuyo prestatario sea una persona física.

Frente a lo manifestado por la entidad recurrente, señala la parte demandada que el informe emitido por el Ministerio de Justicia posee un carácter favorable y así expresamente se hace constar en el mismo, lo cual no empece a que el Ministerio de Justicia pueda señalar determinados aspectos que, a juicio de dicho Departamento ministerial, puedan ser regulados de otro modo, pero la conclusión final de dicho informe es que la modificación proyectada es merecedora del informe favorable exigido por el artículo 98.2 de la LOPJ. Así mismo se ha cumplido con el requisito de audiencia a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Justicia, sin que en este caso exija la Ley que dicho informe haya de ser favorable.

Finalmente, por lo que se refiere a la pretendida retroactividad de la norma, razona el abogado del Estado que dicha retroactividad, al no suponer lesión de derechos, no está prohibida. De hecho, en materia procesal el principio general es de la retroactividad de las normas sobre procedimientos, siempre que no causen lesión de derechos fundamentales. En todo caso, tal retroactividad es absolutamente inexistente al proyectarse la reforma para el futuro, estableciendo una fecha posterior a la aprobación de la norma (de 25 de mayo de 2017) y a su publicación en el BOE, al fijarse como fecha de entrada en vigor la del 1 de junio de 2017.

**QUINTO.-** Por decreto de 21 de noviembre de 2017 se acordó tener por contestada la demanda, se fijó la cuantía del proceso en indeterminada, y se pasaron las actuaciones al sr. magistrado ponente para que resolviera sobre el recibimiento a prueba solicitado por la parte recurrente. En virtud de auto de 30 de enero de 2018 se acordó el recibimiento a prueba, admitiéndose la prueba documental solicitada en el apartado "más documental", núm. 2 y 3, disponiéndose su práctica.

**SEXTO.-** Por providencia de 9 de mayo de 2018 se declaró concluso el periodo probatorio y se emplazó a la parte recurrente para la formulación de conclusiones.





La parte evacuó el trámite mediante escrito presentado el día 25 de mayo de 2018, en el que, ante todo, alega que ha quedado acreditado claramente el gran número de asuntos que están soportando los juzgados en la materia objeto de litis, lo cual -afirma- está agravando el problema del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas; resultando contraproducente la medida, por cuanto lejos de solucionar la cuestión, al no repartirse los asuntos entre toda la planta judicial, el problema se está agravando. Por otra parte -asevera-, queda también demostrada la necesidad de medios materiales y humanos que la medida contenida en el acuerdo recurrido comporta, y que implica un incremento de gasto que determina la necesidad, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 560.4 de la LOPJ del informe favorable de la Administración competente que debe soportar el gasto; el cual no se ha producido. Por lo demás, insiste en su legitimación procesal para sostener su impugnación.

**SÉPTIMO.**- Por diligencia de ordenación se emplazó a la parte demandada para formular sus conclusiones, lo que hizo el abogado del Estado mediante escrito presentado el día 5 de junio de 2018, dando por reproducido lo manifestado en su demanda.

**OCTAVO.**- Por diligencia de ordenación de 8 de junio de 2018 se declararon las actuaciones concluidas, y por providencia de 25 de septiembre de 2018 se señaló para votación y fallo del recurso el día 19 de octubre de 2018, designándose ponente al Excmo. Sr. D. Luis María Díez Picazo Giménez..

En la fecha indicada de 19 de octubre de 2018 ha tenido lugar la deliberación del recurso.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** - En los antecedentes de esta sentencia, *supra* expuestos, han quedado ya recogidos el contenido del Acuerdo impugnado y las respectivas consideraciones desplegadas por las partes litigantes en defensa de sus correspondientes posiciones jurídicas.

Procede, pues, que abordemos sin más dilación las cuestiones, sustancialmente jurídicas, planteadas en los escritos de demanda y contestación, comenzando, por razones evidentes de lógica jurídica, por la causa de inadmisión opuesta por el sr. abogado del Estado, consistente en la falta de legitimación activa de la corporación colegial autonómica recurrente para sostener esta impugnación.

**SEGUNDO.** - Como hemos dicho, este recurso contencioso- administrativo ha sido interpuesto por el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, corporación sectorial de base privada integrada, según establece el artículo 1.1 de sus Estatutos (aprobados en sesión corporativa celebrada el 25 de febrero de 2016, y por la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía mediante Orden de 7 de octubre de 2016) por los Ilustres Colegios de Abogados de Almería, Antequera, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Jerez de la Frontera, Lucena, Málaga y Sevilla.

Los mismos Estatutos disponen que el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados tiene como ámbito de actuación el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 3.1); que tiene por finalidad coordinar los Colegios integrados en él (art. 4.1) y que tiene por función, en cuanto aquí interesa, representar a la profesión en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como dentro del ámbito territorial que en su caso por normativa legal le sea asignado y, en su caso, ante el Consejo General de la Abogacía Española (art. 5.2).

Así caracterizada esta corporación, y siendo pues evidente que su ámbito de actuación se circunscribe al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ocurre que su demanda (que con toda intención, y con extensión y amplitud, hemos reseñado *supra*, en los antecedentes de esta sentencia) desborda por completo esta caracterización institucional y ámbito de actuación, pues a tenor de sus alegaciones, se aprecia con claridad que la corporación recurrente pretende erigirse en portavoz y defensora de los intereses no ya de todos los abogados de España (función que en todo caso correspondería al Consejo General de la Abogacía Española) sino incluso de la generalidad de los ciudadanos de nuestra nación. Insistimos, los argumentos y consideraciones impugnatorias que despliega la corporación colegial actora no se ciñen al ámbito territorial sobre el que proyecta su actividad institucional (el delimitado por la Comunidad Autónoma de Andalucía), pues nada útil y mínimamente concreto se dice desde esa específica perspectiva, sino que se formulan de forma genérica y abstracta.

Así las cosas, no podemos sino concluir que, tal como ha opuesto el sr. abogado del Estado, la recurrente carece de legitimación activa, tal como hemos acordado en ocasiones precedentes a propósito de impugnaciones sostenidas por otras corporaciones colegiales de ámbito autonómico.

En efecto, en sentencias de esta Sala de 24 de enero y 17 de septiembre de 2012 ( recursos nº 16/2009 y 4014/2011, resp.) ya declaramos que la corporación entonces recurrente (Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos) carecía de legitimación para impugnar una Orden Ministerial precisamente porque



su ámbito de actuación es el de la Comunidad Autónoma y no el nacional, y porque su legitimación la ostenta para defender los intereses profesionales en ese ámbito territorial.

No es ocioso recordar, en este sentido, lo que ha declarado esta Sala de forma reiterada (últimamente, en sentencia de 17 de mayo de 2016, recurso nº 1097/2016, que se remite a la precitada de 24 de enero de 2012), a saber, que los colegios profesionales, y con ellos, los órganos corporativos de segundo grado, como los consejos de colegios, constituyen corporaciones de derecho público de base privada asociativa que tienen reconocido la defensa de los intereses de los profesionales que los integran. Esta naturaleza bifronte, pública y privada, les confiere funciones públicas relacionadas con la ordenación de la correspondiente profesión en unión de funciones generales de gestión y defensa de los intereses inherentes al ejercicio profesional y al estatuto de los profesionales. Esta función, sin embargo, no es suficiente para reconocerles legitimación para recurrir contra cualquier acto administrativo o disposición general que pueda tener efectos en los sectores sobre los que se proyecta el ejercicio profesional de quienes integran la corporación, ni sobre los derechos e intereses de aquellas personas en beneficio de las cuales están llamados a ejercitar sus funciones profesionales, si no se aprecia una conexión específica entre el acto o disposición impugnado y la actuación o el estatuto de la provisión. Sostener la existencia en favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición general por la relación existente entre el ámbito de actuación de la profesión o los derechos o intereses de los beneficiarios de la actuación profesional y el sector político, social, económico o educativo sobre el que produce efectos aquel acto o disposición general equivaldría a reconocerles acción para impugnar los actos administrativos o disposiciones dictados en sectores muy amplios del ordenamiento y, por ende, a reconocerles facultades de impugnación con una amplitud solo reservada a la acción popular.

En definitiva, como bien pone de manifiesto el sr. abogado del Estado, lo que ha hecho el Consejo colegial autonómico aquí recurrente es articular una acción en defensa de la legalidad abstracta, por encima y al margen de su legítimo ámbito de actuación definido en sus estatutos; y no estando reconocida en este ámbito la acción popular, forzoso resulta concluir que carece de legitimación. por lo que el recurso ha de ser inadmitido (lo cual a su vez determina la improcedencia de entrar al estudio de las cuestiones de fondo planteadas en la demanda).

Por lo demás, esta Sala y Sección ha deliberado en la misma fecha el recurso contencioso-administrativo nº 482/2017, promovido contra el mismo Acuerdo del CGPJ por el Consejo General de la Abogacía (y en el que se sostienen argumentos impugnatorios en buena parte coincidentes con los que ahora ha sostenido el Consejo Andaluz); recurso, este, en el que ni se ha planteado por la demandada ni esta Sala ha introducido de oficio ninguna cuestión relativa a la falta de legitimación de la ahí recurrente; pero ello responde al matiz muy relevante de que el Consejo Nacional de la Abogacía ostenta el ámbito nacional de actuación que precisamente no tiene el Consejo Andaluz aquí recurrente.

**TERCERO.** - Con arreglo al art. 139 LJCA, deben imponerse las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido íntegramente desestimadas. Haciendo uso de la facultad contemplada en dicho precepto legal y consideradas las características del asunto, quedan las costas fijadas en un máximo de 4.000 € por todos los conceptos.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido inadmitir el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados contra la resolución de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 25 de mayo de 2017, por la que se atribuye a determinados juzgados, con competencia territorial indicada para cada uno de los casos, para que de manera exclusiva y no excluyente conozcan de la materia relativa a las condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física.

Con imposición de las costas a la recurrente hasta un máximo de 4.000 € por todos los conceptos.

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

Así se acuerda y firma.

D. Luis María Díez Picazo Giménez

D. Jorge Rodríguez Zapata Pérez D. José Manuel Sieira Míguez

D. Nicolás Maurandi Guillén D. Eduardo Espín Templado



**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Luis María Díez Picazo Giménez, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ