



Roj: **STS 4495/2016 - ECLI:ES:TS:2016:4495**

Id Cendoj: **28079130042016100349**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **04/10/2016**

Nº de Recurso: **282/2015**

Nº de Resolución: **2161/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL TOLEDANO CANTERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AR 1569/2014,**
STS 4495/2016

SENTENCIA

En Madrid, a 4 de octubre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 282/2015, promovido por D. Gustavo , representado por el Procurador de los Tribunales D. Marcos Juan Calleja García, bajo la dirección letrada de D. Gustavo , contra la sentencia núm. 626/2014, de 17 de diciembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, recaída en el recurso núm. 220/2011 . Ha comparecido como parte recurrida el Colegio de Abogados de Zaragoza, representado por el Procurador D. Juan Carlos Estévez Fernández-Novoa, asistido del letrado D. Miguel Ángel Aragüés.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- El presente recurso de casación se interpuso por D. Gustavo , contra la sentencia núm. 626/2014, de 17 de diciembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que inadmitió el recurso núm. 220/2011 , instado frente al Acuerdo de 30 de junio de 2009, de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Zaragoza por el que se ratificó el Protocolo de colaboración en formación entre la Universidad de Zaragoza, el Colegio de Abogados de Zaragoza y el Consejo de Colegios de Abogados de Aragón, de 30 de junio de 2009, y en concreto, la cláusula quinta del protocolo, relativa a la incorporación de los Profesores Doctores al Colegio de Abogados de Zaragoza.

SEGUNDO .- La Sala de instancia inadmitió el recurso contencioso-administrativo con sustento en el siguiente razonamiento:

«SEGUNDO: La interposición del recurso contra el Protocolo fuera de plazo.

No puede sin embargo entrarse a conocer del fondo del asunto, pues como con razón alega la Administración demandada el recurso contra el Protocolo o mejor dicho contra la firma del Convenio por parte del Colegio de Abogados se interpuso fuera de plazo. Dejando a un lado los Acuerdos del año 2009 por el que el Consejo de Colegios de Abogado firma el Protocolo y el Convenio, es lo cierto que en lo que aquí interesa y como ha quedado indicado el Protocolo es de fecha 30 de junio de 2009, se ratificó por la Junta de Gobierno del Colegio el 30 de junio de 2009 (doc. 3 del expediente), se publicó en la revista del Colegio "Abogados y Actualidad" y se distribuyó en octubre de 2009 (doc. 4 y 5), se incluyó su notificación en la página web del Colegio también en esa fecha (doc. 6). Por tanto cuando se interpuso recurso contra el indicado Protocolo en marzo de 2010, el mismo se interpuso fuera del plazo de dos meses desde su publicación establecido en el art. 46 de la LRJCA .



Según el Estatuto del Colegio de Abogados de Zaragoza en su art. 120.1 sólo deben de notificarse personalmente los acuerdos del Colegio a cada Colegiado cuando le afecten de forma individual, directa y personal. En otro caso cuando estamos ante un Acuerdo de interés general el acuerdo deberá ser publicado en el Boletín del Colegio o por circular, según dispone el art. 120.4 de los citados Estatutos.

Pues bien el acuerdo que se recurre no es un acuerdo que pueda afectar personal y directamente al recurrente y por lo tanto no es obligación del Colegio individualizada y personal de todos y cada una de sus acuerdos y resoluciones a todos los Colegiados. Se satisface el requisito de eficacia por su notificación por circular o por publicación en el Boletín. No hemos de olvidar que los regímenes de los Colegios profesionales ajustan su actuación a su legislación específica y no se alcanza a ver qué norma contraría el citado art. 120.4 de los Estatutos que indica que los asuntos de interés general se publican en el Boletín o se notifican por Circular. Este también es el mismo régimen que se acoge en la normativa administrativa general para la notificación de los asuntos de carácter general el art. 60 de la Ley 30/1992 . La publicación en medio general. Publicación que no establece en sus Estatutos que tenga que contener el texto íntegro, ni un régimen análogo a la notificación defectuosa del art. 58.3 de la Ley 30/92 . Por tanto constando esa publicación, que es y debe ser para la regularidad del funcionamiento del Colegio el procedimiento ordinario de notificación general a los colegiados de los actos de interés general, es carga de ellos su impugnación en plazo. Negar la posibilidad de esta publicación, o dicho de otra manera como indica el actor, obligar a la notificación personal de todo acuerdo, impediría la necesaria seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), obligada también en el actuar de los Colegios profesionales, e iría en contra del principio de eficacia del art. 103 también de la Carta Magna .

No debe por tanto prosperar ninguna suerte de impugnación indirecta de este precepto el art. 120.4 de los Estatutos, pues es adecuado a la estructura específica del Colegio profesional y al régimen de impugnación de acuerdos.

También ha de indicarse que la solicitud de notificación personal del Protocolo, no reabre el plazo para su impugnación, pues sería tanto como reconocer que era obligada la misma, algo que como hemos reiterado sólo es necesario para los actos que afecten de forma directa al Colegiado.

Por todo ello ha de inadmitirse el recurso».

TERCERO .- Preparado el recurso en la instancia y emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, la representación del Sr. Gustavo , mediante escrito registrado el 9 de febrero de 2015, interpuso el anunciado recurso de casación en el que, al amparo del art. 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), denuncia que la sentencia de instancia conculca las siguientes normas del ordenamiento jurídico y jurisprudencia, que resume en seis apartados:

- «1. Vulneración del artículo 149.1.2ª y del artículo 149.1.8ª de la Constitución Española de 1978 .
2. Vulneración del artículo 58.1, y en todo caso del artículo 58.2 y 3, el artículo 59.6 y el artículo 60.2 de la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .
3. Vulneración de la disposición transitoria primera de la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .
4. Vulneración del artículo 99.2 y del artículo 94 del Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por el Real Decreto 658/2001, de 22 de junio , en relación con el artículo 6.3.h) de la Ley estatal de Colegios Profesionales de 1974.
5. Vulneración del artículo 26 de la Ley estatal 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
6. Vulneración de la doctrina jurisprudencial sobre el principio de los actos propios y vulneración del artículo 3.1 de la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , que reconoce los principios generales de buena fe y confianza legítima en la actuación de las Administraciones públicas y del principio de seguridad jurídica, reconocido por el artículo 9.3 de la Constitución » (págs.. 5-6 del escrito de interposición).

Finalmente solicita se dicte sentencia que «cas[e] y anul[e] la Resolución judicial recurrida», «resuelva el recurso contencioso administrativo número 220/2011, estimando las pretensiones contenidas en las demandas de los recursos acumulados» y «con los pronunciamientos que correspondan conforme a Derecho, incluida la condena en costas».

CUARTO .- Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, el Procurador del Colegio de Abogados de Zaragoza presentó, el día 29 de julio de 2015, escrito en el que, en primer lugar, se opone a la



admisión a trámite del recurso en virtud de lo dispuesto en el art. 93.2.e) de la LJCA, y, seguidamente, en cuanto al fondo, sostiene que las infracciones legales denunciada de contrario «no se produce[n] en ninguno de los seis supuestos que se enumeran en el recurso. Supuestos que examinados en su conjunto son uno solo: la supuesta infracción del ordenamiento jurídico por la sentencia recurrida, al entender esta que los acuerdos impugnados entraban dentro de las funciones privadas del Reicaz y del CCAA, que por consiguiente el Protocolo de Colaboración objeto del recurso inicial había sido debidamente publicado y que en consecuencia el recurso estaba interpuesto fuera de plazo» (pág. 6 del escrito de oposición), y suplica a la sala tenga «dictar sentencia inadmitiendo el recurso o, subsidiariamente, caso de admitirlo a trámite, declarando no haber lugar al mismo, confirmando la sentencia recurrida, con imposición de las costas al recurrente».

QUINTO .- Evacuados los trámites, se declararon conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo del recurso el día 20 de septiembre de 2016, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se formula contra la sentencia núm. 626/2014, de 17 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por la que se inadmite el recurso núm. 220/2011, instado por D. Gustavo frente al Acuerdo de 30 de junio de 2009, de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Zaragoza por el que se ratificó el Protocolo de colaboración en formación entre la Universidad de Zaragoza, el Colegio de Abogados de Zaragoza y el Consejo de Colegios de Abogados de Aragón, de 30 de junio de 2009, y en concreto, la cláusula quinta del protocolo, relativa a la incorporación de los Profesores Doctores al Colegio de Abogados de Zaragoza. El protocolo, a su vez fue objeto de los acuerdos, también recurridos, del Pleno del Consejo de Colegios de Abogados de Aragón de 25 de mayo de 2009 y de 10 de julio de 2009 que ratifican las gestiones realizadas y el Protocolo. Asimismo, en el escrito de demanda se impugna indirectamente el art. 120 de los Estatutos del Colegio de abogados de Zaragoza, aprobado por orden de 9 de septiembre de 2002, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, en cuanto al régimen de notificación y publicación de actos y acuerdos.

SEGUNDO.- La cláusula quinta del protocolo en cuestión es del tenor que sigue:

«Incorporación de los profesores doctores al REICAZ

Con el objetivo de permitir una adecuada permeabilización entre ambas instituciones [Colegio de Abogados y Universidad de Zaragoza] y con el fin de que todo el claustro de profesores cuente con las competencias, habilidades y destrezas oportunas es voluntad de ambas partes incrementar el acercamiento del ámbito académico al mundo de lo profesional. A este respecto, se acuerda que aquel profesor doctor [de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza] que lo desee pueda, manteniendo su situación administrativa a tiempo completo, colegiarse en ejercicio en el Colegio de Abogados con exención de la cuota inicial pagando únicamente las cuotas ordinarias y la cuota del Seguro de Responsabilidad Civil para que pueda realizar funciones de asesoría, asistencia y defensa a través de la OTRI, tal y como previene el artículo 83 de la Ley Orgánica de Universidades. Los cobros que obtuvieran los profesores de su actividad de asesoramiento profesional se encauzarían como actividades del profesor cobrando a través de la Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI) de la Universidad de Zaragoza.

Esta posibilidad no está vinculada a la condición de profesor en el Máster, sino que se aplicaría a la totalidad de los profesores que cumplan los requisitos antedichos».

TERCERO .- La parte recurrida, Colegio de Abogados de Zaragoza, solicita la inadmisión del recurso de casación por falta de interés casacional, art. 93.2.d) en relación al art. 95.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), afirmando que no se impugna una disposición de carácter general, y que carece de la suficiente generalidad ya que afecta a un número muy limitado de destinatarios, y de hecho sólo ha sido aplicada en una quincena de supuestos. Esta solicitud de oposición a la admisión se rechazó en auto de la Sección Primera de 16 de abril de 2015, decisión que ahora debe ser reiterada, ya que dado el amplio ámbito de personas que pudieran acogerse a la previsión de la cláusula quinta del protocolo, cabe apreciar la suficiente generalidad en la cuestión litigiosa, sin que ello se desvirtúe por el hecho de que hayan sido pocos quienes se han acogido a lo allí estipulado.

Por otra parte, se cuestiona en la demanda la impugnación indirecta de una norma estatutaria del Colegio de Abogados, el art. 120 de sus estatutos aprobados por Orden de 9 de septiembre de 2002 del Departamento de Presidente y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, por lo que resulta obligado el rechazo de la causa de inadmisión conforme al art. 93.2.d) de la LJCA que tan solo permite la inadmisión en los casos que no se impugne directa o indirectamente una disposición general.



CUARTO.- Se invoca un único motivo de casación, al amparo del art. 88.1.d) de la LJCA , que se articula en seis submotivos. Analizaremos en primer lugar y conjuntamente los submotivos segundo y tercero, dada la homogeneidad de los argumentos que en ellos se exponen, que hacen referencia a la aplicabilidad de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo, LRJAPyPAC) al régimen jurídico de las actuaciones colegiales impugnadas. Así, el submotivo segundo denuncia la vulneración del artículo 58.1, y en todo caso del artículo 58.2 y 3, el artículo 59.6 y el artículo 60.2 , todos de la LRJAPyPAC. Y en el tercero, vulneración de la disposición transitoria primera de la LRJAPyPAC.

Para resolver los submotivos de casación en estudio, segundo y tercero del escrito de interposición, debemos comenzar por determinar la naturaleza jurídica, privada o pública, de la actuación impugnada, y si la misma debió ser notificada o publicada, y en tal caso, si se hizo de forma ajustada a Derecho.

QUINTO.- Antes de continuar con el análisis de los dos submotivos en estudio, hemos de sintetizar la singular naturaleza jurídica de la tradicionalmente denominada Administración Corporativa, en la que, como es sabido, se integran los Colegios Profesionales. Lo cierto que esa Administración no esta incluida en la relación de Administraciones Públicas que expresan dos preceptos claves en el punto que ahora analizamos: el art. 2 de la LRJAPyPAC, referido al ámbito de aplicación de una Ley que, como esa, establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas; y el art. 1.2 de la LJCA , referido a qué se entiende por Administraciones Públicas a los efectos del orden jurisdiccional al que se encomienda el control de su actuación. Las Corporaciones de Derecho Público que integran aquella denominada Administración Corporativa no son, por tanto, Administración Pública en sentido estricto. Sólo participan de esa naturaleza, sin serlo propiamente, en la medida en que sean titulares de funciones públicas atribuidas *ex lege* o delegadas por la Administración, siendo en ese ámbito de actuación, es decir, cuando ejercen funciones públicas, cuando sus actos y disposiciones quedan sujetos al control del orden jurisdiccional contencioso-administrativo [art. 2.c) de la Ley 29/1998].

La sentencia recurrida concluye que el protocolo en que se inserta la cláusula quinta, es una actuación de naturaleza pública, que debió ser publicada, y que lo fue efectivamente razonando al respecto que «[d]ejando a un lado los Acuerdos del año 2009 por el que el Consejo de Colegios de Abogado firma el Protocolo y el Convenio, es lo cierto que en lo que aquí interesa y como ha quedado indicado el Protocolo es de fecha 30 de junio de 2009, se ratificó por la Junta de Gobierno del Colegio el 30 de junio de 2009 (doc. 3 del expediente), se publicó en la revista del Colegio "Abogados y Actualidad" y se distribuyó en octubre de 2009 (doc. 4 y 5), se incluyó su notificación en la página web del Colegio también en esa fecha (doc. 6). Por tanto cuando se interpuso recurso contra el indicado Protocolo en marzo de 2010, el mismo se interpuso fuera del plazo de dos meses desde su publicación establecido en el art. 46 de la LRJCA ». Y más adelante, la sentencia recurrida desarrolla los argumentos por los que considera aplicable, respecto a la eficacia del acuerdo, su publicación en los términos del art. 120.4 de los Estatutos del Colegio de Abogados de Zaragoza, que considera debidamente cumplido y suficiente puesto que «el acuerdo que se recurre no es un acuerdo que pueda afectar personal y directamente al recurrente y por lo tanto no es obligación del Colegio [la notificación] individualizada y personal de todos y cada una de sus acuerdos y resoluciones a todos los Colegiados. Se satisface el requisito de eficacia por su notificación por circular o por publicación en el Boletín. [...]. Publicación que no establece en sus Estatutos que tenga que contener el texto íntegro, ni un régimen análogo a la notificación defectuosa del art. 58.3 de la Ley 30/92 . Por tanto constando esa publicación, que es y debe ser para la regularidad del funcionamiento del Colegio el procedimiento ordinario de notificación general a los colegiados de los actos de interés general, es carga de ellos su impugnación en plazo. [...]. No debe por tanto prosperar ninguna suerte de impugnación indirecta de este precepto el art. 120.4 de los Estatutos, pues es adecuado a la estructura específica del Colegio profesional y al régimen de impugnación de acuerdos».

SEXTO.- Se invoca por la recurrente que se ha vulnerado en la sentencia recurrida la disposición transitoria primera de la LRJAPyPAC que establece: «Las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. En tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda». Ahora bien, la sentencia recurrida no cuestiona que la actuación impugnada se desarrolle en el ámbito del ejercicio de potestades de interés público por los Colegios profesionales recurridos, y califica los acuerdos impugnados como acuerdos de interés general, si bien estima que el régimen de eficacia del acuerdo está sujeto a la norma estatutaria, art. 120 de los Estatutos del Colegio de abogados de Zaragoza. El recurrente impugna tal consideración en un doble sentido: por un lado afirma que las decisiones impugnadas hubieron de serle notificadas personalmente; y en segundo lugar, que aun atribuyéndoles la consideración de acuerdos de interés general, la publicación no reunió los requisitos para surtir efectos, por lo que cuando interpuso el recurso contencioso administrativo se encontraba en plazo al no haberse publicado debidamente los acuerdos impugnados.



Respecto a la primera cuestión, condición de interesado y obligación de notificarle los acuerdos, alega el recurrente que le afectaban en su doble condición de funcionario público que tuvo que pasar a situación de excedencia voluntaria por interés particular para ejercer como abogado, y como abogado colegiado, con ejercicio profesional, ya que -afirma- lo acordado en el protocolo «suponía una discriminación ilegal respecto a él sobre el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas [...] contraria al art. 14 de la Constitución Española » (en adelante, CE), además del impacto económico que sobre los recursos económicos del colegio de Abogados tendría la exoneración de la cuota inicial. Sin embargo, ninguna de las circunstancias invocadas convierte al actor en interesado a los efectos de ser necesaria la notificación individualizada de los acuerdos relativos al protocolo, pues no concurren en él las condiciones que impone el art. 31 de la LRJAPyPAC para atribuirle la condición de interesado, y por tanto la necesidad de notificación del acto, pues ni de los acuerdos ni del protocolo se derivan derechos u obligaciones para el recurrente, siendo evidente que su condición de funcionario en el Cuerpo de Administradores superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y el régimen de incompatibilidades al que en tal condición pueda quedar sujeto el recurrente, en nada queda afectado por la actuación impugnada, que tiene un ámbito de aplicación distinto. Y, por otra parte, los acuerdos relativos a la exención de cuota no atribuyen directamente ningún derecho u obligación al recurrente en tanto colegiado de la Corporación recurrida, ni cabe reconocer ninguna situación de ventaja o interés directamente derivado para el actor por razón de aquellos acuerdos, por lo que no concurre ninguno de los supuestos que el art. 58, en relación al art. 31 de la LRJAPyPAC, establece para atribuir la condición de interesado a efectos de la notificación de actuaciones administrativas. Todo ello sin perjuicio de la eventual legitimación para impugnarlos, que es cuestión que examinaremos más adelante.

En definitiva, a los efectos de calificar el acuerdo y el régimen de publicidad de los mismos, se trata de un acuerdo de interés general como acertadamente concluye la sentencia recurrida, que debía ser publicado. Y para determinar la corrección de tal publicación, hemos de estar a la regulación normativa propia de los Colegios Profesionales, puesto que la Disposición Transitoria Primera de la LRJAPyPAC remite al régimen normativo propio de las Corporaciones, y sólo en su defecto se aplicará el régimen de la LRJAPyPAC.

Situados en este punto, también es acertada la conclusión de la sentencia recurrida al considerar aplicable el art. 120.4º de los Estatutos del Colegio Profesional del Colegio de Abogados de Zaragoza, ya que no existe previsión alguna sobre régimen de notificación y publicación de acuerdos de interés general en los Estatutos Generales de la Abogacía, aprobados por Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, cuyo art. 94 se refiere a la notificación de actos pero no a la publicación. Ahora bien, llegados a este punto, el art. 102.4 de los Estatutos del Colegio de abogados de Zaragoza se limita a disponer que «[a] los acuerdos de interés general se les dará publicidad mediante su inserción en el Boletín del Colegio o por circular». Esta previsión estatutaria no delimita con la suficiente precisión que contenido deberá ser objeto de publicación, aunque sí dice que será por su inserción, lo cual permite concluir que se trata de insertar un texto completo, no una simple referencia o noticia, que es lo que se contiene en la revista Abogados y Actualidad en forma de reportaje y entrevistas que hacen mención al Protocolo e indirectamente a los acuerdos colegiales referidos al mismo. Para completar el régimen jurídico de la publicación de acuerdos colegiales hay que acudir, ante la insuficiencia de la norma estatutaria, al régimen que establece la Disposición Transitoria Primera de la LRJAPyPAC, esto es, a las disposiciones sobre publicación de actos contenidas en el art. 58, 59 y 60 de dicha Ley, y en particular a su art. 60.2, sobre publicación. En definitiva, yerra la sentencia de instancia cuando considera que el régimen de publicación del art. 120.4 de los Estatutos del Colegio de Abogados de Zaragoza es completo y suficiente para determinar cómo ha de llevarse a cabo la publicación, por lo que se hace preciso completar sus previsiones con las del art. 60 de la LRJAPyPAC que exige que "[l]a publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que el punto 2 del artículo 58 exige respecto de las notificaciones. Será también aplicable a la publicación lo establecido en el punto 3 del mismo artículo". El art. 58 de la LRJAPyPAC dispone que «[...] deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen». Nada de ello se ha cumplido en el caso de la publicación del Protocolo y acuerdos impugnados, que sin embargo la sentencia recurrida considera suficiente, pese a que admite implícitamente que no se contiene el texto íntegro, como por otra parte la Sala constata del expediente administrativo, en uso de la facultad del art. 88.3º de la LJCA para integrar los hechos probados con aquellos que sean necesarios para la resolución del motivo amparado en infracción de normas legales. En efecto, la publicación en la revista colegial citada no contiene el texto íntegro de ninguna de los acuerdos recurridos, ni el del protocolo, y respecto a la inserción en la página web del Colegio, se hizo bajo una pestaña de acceso que indicaba «Ley de Acceso», que obviamente no daba indicación suficiente del contenido del texto allí contenido y, por tanto, no puede entenderse que alcanzara los efectos jurídicos propios de la publicación.



En consecuencia, la sentencia recurrida ha incurrido en infracción de la Disposición Transitoria Primera, y de los arts. 60.2 y 58.2, todos de la LRJAPyPAC, y procede su anulación, declarando que al no haberse producido la debida publicación del Protocolo y acuerdos, no se produjo su debida notificación hasta que se interpuso el recurso procedente, que lo fue el 8 de marzo de 2010, contra los del Colegio de abogados de Zaragoza, y el 12 de abril de 2010 contra los del Consejo General de Colegios de Abogados de Zaragoza, ya que tampoco cuando se solicitó por el recurrente la notificación de acuerdos y protocolo, las Corporaciones demandadas cumplieron debidamente los requisitos del art. 58,2º de la LRJAPyPAC.

Estimado el recurso de casación y anulada la sentencia recurrida, hemos de resolver lo que proceda en los términos que aparece planteado el debate [art. 95.2.d) de la LJCA].

SÉPTIMO.- En primer lugar, procede rechazar la impugnación indirecta contra el art. 120.4º de los Estatutos del Colegio de Abogados de Zaragoza aprobado por orden de 9 de septiembre de 2002, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón. De cuanto hemos razonado anteriormente, concluimos que su contenido no es contrario a norma alguna, sino que establece un régimen de publicación de los acuerdos de interés general, que no infringe norma legal alguna, si bien, siendo insuficientes sus previsiones para determinar el contenido de lo que ha de publicarse, habrá de ser complementado con lo dispuesto en la LRJAPyPAC, como hemos razonado en los anteriores fundamentos jurídicos.

OCTAVO.- Entrando en el fondo, se alega por la demandada la pérdida de objeto sobrevenida por haber sido sustituido el protocolo por otro posterior que no recoge la cláusula quinta, y también porque antes de ello, la citada cláusula quinta fue dejada en suspenso por el Colegio de Abogados, y denunciado el protocolo por la Universidad de Zaragoza. El actor se opuso en el trámite conferido al efecto, señalando que la cláusula quinta seguía vigente ya que no se había sustituido expresamente el convenio de 2009. Compartimos aquí el razonamiento de la sentencia recurrida al rechazar la pérdida de objeto, ya que las actuaciones recurridas han tenido efectividad en el caso de varios profesores, como consta en autos y es admitido por las partes, por lo que siguen surtiendo efectos jurídicos, debiendo añadirse que atendida la generalidad de la previsión contenida en el protocolo sometido a litigio, y la pervivencia de los efectos de las situaciones jurídicas en las que resultó de aplicación efectiva, no se está en el caso de la absoluta ausencia de efectos jurídicos que justificaría la apreciación de la pérdida sobrevenida de objeto.

NOVENO.- En cuanto a los motivos de impugnación en que se fundan las demandas que luego se tramitaron en un único procedimiento acumulado, hay que comenzar por rechazar la alegación de falta de acción que sostiene el Colegio de Abogados de Zaragoza, que sostiene que se trata de un acuerdo donde no se ejerce ninguna facultad pública y que el recurrente no estaría afectado por el mismo. De seguir tal razonamiento, se estaría planteando la falta de jurisdicción del orden contencioso administrativo, cuestión que sin embargo no se articula como causa de inadmisibilidad. En cualquier caso, las actuaciones recurridas constituyen materia propia de la jurisdicción contencioso administrativa, conforme al art. 2.c) de la LJCA . El contenido del protocolo y por ende de los acuerdos, que afecta a las condiciones de incorporación al Colegio de Abogados, tienen no sólo una vertiente económica en cuanto a la exención de la cuota inicial, sino que también prevé la incorporación de profesores universitarios a tiempo completo afectados, por tanto, de una situación de incompatibilidad, como examinaremos a continuación. Por consiguiente afecta a un ámbito de funciones del Colegio Profesional que guarda relación directa con el interés público, pues precisamente el régimen de condiciones de incorporación a los colegios profesionales es una de las facetas en las que el ordenamiento jurídico habilita a los colegios profesionales para ejercer determinadas facultades de ordenación profesional, entre las que se encuentra el régimen del ejercicio de las profesiones tituladas, conforme al art. 36 de la CE . Se trata pues de una actuación sometida al Derecho Administrativo y para la que es competente esta Jurisdicción, conforme a los artículos 1 y 2.c) de la LJCA . Y el recurrente tiene legitimación para la impugnación en tanto que abogado incorporado al Colegio de Abogados de Zaragoza, dado el ámbito jurídico público al que atañe el acuerdo, y concretamente la posibilidad de incorporación en determinadas condiciones que afectan al régimen de incompatibilidades previsto estatutaria y legalmente. En definitiva, el recurrente tiene un interés legítimo en cuanto colegiado del Colegio Profesional afectado (art. 19.1.a de la LJCA).

DÉCIMO.- La cuestión litigiosa versa sobre la cláusula quinta del protocolo de colaboración ratificado por los acuerdos impugnados. Anteriormente la hemos transcrito en su integridad, pero reproducimos ahora el inciso más relevante, allí donde establece lo siguiente: «[...] se acuerda que aquel profesor doctor [de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza] que lo desee pueda, manteniendo su situación administrativa a tiempo completo, colegiarse en ejercicio en el Colegio de Abogados con exención de la cuota inicial pagando únicamente las cuotas ordinarias y la cuota del seguro de responsabilidad civil para que pueda realizar funciones de asesoría, asistencia y defensa a través de la OTRI, tal y como previene el art. 83 de la Ley Orgánica de Universidades . [...] Esta posibilidad no está vinculada a la condición de profesor en el Máster, sino que se aplicaría a la totalidad de los profesores que cumplan los requisitos antedichos».



La demanda plantea que el protocolo y acuerdos impugnados, vulneran, en lo previsto en la cláusula quinta, tanto los Estatutos Generales de la Abogacía (en adelante, EGAE), como los Estatutos del Colegio de Abogados de Zaragoza (en lo sucesivo, ECAZ), infringiendo la prohibición del art. 52.2 de la LRJAPyPAC de la inderogabilidad singular de las disposiciones generales, y vulnerando el régimen de incompatibilidades de los funcionarios docentes universitarios a tiempo completo, establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicios de las Administraciones Públicas, y en la Ley Orgánica de Universidades, normas de las que invoca diversos preceptos como infringidos. Asimismo denuncia la vulneración de la Ley de Defensa de Competencia, Ley 15/2007, de 3 de julio y de la Ley 3/1991, de Competencia Desleal.

UNDÉCIMO.- Las prolijas argumentaciones de la demanda sobre diversas vulneraciones del ordenamiento jurídico son reconducibles a un nexo común que subyace en todo el desarrollo argumental de la demanda: por una parte, la infracción del principio de reserva de ley para la regulación del régimen de incompatibilidades; en segundo lugar, la vulneración de normas de rango reglamentario en materia del régimen de ejercicio profesional de la abogacía como profesión titulada; y, finalmente, la derogación singular de determinadas normas de rango reglamentarios por los actos administrativos impugnados.

DUODÉCIMO.- El art. 36 de la Constitución establece que «[l]a 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». En desarrollo de esta previsión, es posible la habilitación a los Estatutos profesionales, y así lo ha declarado la Jurisprudencia de esta Sala (por todas, sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1999) ya que el principio de reserva de ley para el ejercicio de las profesiones tituladas no se opone a la regulación por vía de los Estatutos Generales de los Colegios Profesionales de supuestos o causas de incompatibilidad que respeten los límites derivados del resto del Ordenamiento Jurídico y se presenten como necesarias y racionalmente adecuadas para asegurar el recto cumplimiento de los deberes que son propios de la profesión de que se trate. Es así que el art. 3.1 de la Ley de Colegios Profesionales de 1974 remite a los estatutos para definir las condiciones de incorporación a los Colegios Profesionales cuando dispone que «[q]uien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional que corresponda.

2. Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal [...]».

En el ámbito de la Abogacía, el art. 544.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que «[l]a colegiación de los Abogados [...] será obligatoria para actuar ante los Juzgados y Tribunales en los términos previstos en esta Ley y por la legislación general sobre colegios profesionales, salvo que actúen al servicio de las Administraciones públicas o entidades públicas por razón de dependencia funcional o laboral».

En definitiva, las condiciones de colegiación en los Colegios de Abogados están reguladas, en virtud de la habilitación legal de la Ley de Colegios Profesionales de 1974, por los Estatutos Generales de la Abogacía, aprobados por Real Decreto 658/2001 de 22 de junio, y en su art. 13 establece las condiciones necesarias para la incorporación a un colegio de abogados, entre las que se encuentra, art. 13.2. b), la de «no estar incurso en causa de incompatibilidad o prohibición para el ejercicio de la abogacía». Por su parte, el art. 22.2.a) dispone lo siguiente: «Asimismo, el ejercicio de la abogacía será absolutamente incompatible con: a) El desempeño, en cualquier concepto, de cargos, funciones o empleos públicos en el Estado y en cualquiera de las Administraciones públicas, sean estatales, autonómicas, locales o institucionales, cuya propia normativa reguladora así lo especifique».

Por otra parte, los funcionarios docentes a quienes se identifica como beneficiarios de la cláusula quinta del Protocolo, son profesores a tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, por lo que ninguna duda cabe de que están afectados por una causa de incompatibilidad explícitamente regulada para los profesores universitarios a tiempo completo, según resulta de la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal al Servicios de las Administraciones Públicas, que en su art. 16 establece: «16. 1. No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad al personal funcionario, al personal eventual y al personal laboral cuando las retribuciones complementarias que tengan derecho a percibir del apartado b) del artículo 24 del presente Estatuto incluyan el factor de incompatibilidad al retribuido por arancel y al personal directivo, incluido el sujeto a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

2. A efectos de lo dispuesto en el presente artículo, la dedicación del profesorado universitario a tiempo completo tiene la consideración de especial dedicación».

Y, por último, el ejercicio de la Abogacía como actividad privada no está excluido en el art. 19 de la Ley 53/1984, del régimen de incompatibilidades.



De todo ello se sigue que el principio de reserva de ley tanto en materia de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración pública (art. 103.3 de la CE), como el de reserva de ley en materia de ejercicio de profesiones tituladas como es la Abogacía (art. 36 de la CE) y la existencia de una regulación estatutaria específica del régimen de incorporación y por ende de prohibiciones para el ejercicio de la Abogacía, no puede ser objeto de ningún tipo de alteración por otras disposiciones de rango inferior, pero tampoco por la vía de actos singulares, como es el Protocolo impugnado y los actos que lo ratifican, por contravenirse con ello tanto aquellas normas de rango constitucional como el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos que consagra el art. 52.2 de la LRJAPyPAC. Dado que la cláusula quinta del protocolo y, por ende, los acuerdos colegiales que la dotan de efectividad, introducen una previsión sobre incorporación como abogados en ejercicio de funcionarios docentes que están afectos de causa de incompatibilidad, y por tanto de prohibición para aquel ejercicio, se vulneran las citadas normas, sin que tal vulneración quede salvaguardada por la genérica referencia a que el ejercicio de la profesión de Abogado lo sería a través de la OTRI (oficina de transferencia de resultados de la investigación) ya que también en este ámbito rige el principio de reserva de ley del art. 103.3 de la CE , y la regulación propia de la Ley de Universidades para este tipo de actividades, lo que impide cualquier alteración por mínima que sea por medio de un acto singular como es el Protocolo.

En consecuencia, y sin que sea necesario abordar el resto de argumentaciones de la parte recurrente, procede la estimación del recurso y anular tanto la cláusula quinta del Protocolo como los acuerdos impugnados en cuanto se refieren a la misma, en aplicación del art. 63 de la LRJAPyPAC. Y rechazar, como se expuso anteriormente, la impugnación indirecta del art. 120.4 de los Estatutos del Colegio de Abogados de Zaragoza.

DECIMOTERCERO .- De conformidad con lo dispuesto en el art. 139.1 y 2 de la LJCA , tras la reforma por Ley 37/2011, atendida la fecha de interposición del recurso, no procede hacer imposición de las costas del recurso de casación a ninguna de las partes, al haber lugar al mismo. Tampoco procede hacer imposición de las costas de la instancia, atendida la estimación parcial de las pretensiones ya que se rechaza la impugnación indirecta de disposición general, y la existencia de dudas jurídicas sobre las cuestiones suscitadas en el litigio.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1. Haber lugar al recurso de casación núm. 282/2015, interpuesto por don Gustavo contra la sentencia núm. 626/2014, de 17 de diciembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón , por la que se inadmite el recurso contencioso administrativo núm. 220/2011, sentencia que casamos y anulamos.
- 2.- Estimar parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por D. Gustavo frente al Acuerdo de 30 de junio de 2009, de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Zaragoza por el que se ratificó el Protocolo de colaboración en formación entre la Universidad de Zaragoza, el Colegio de Abogados de Zaragoza y el Consejo de Colegios de Abogados de Aragón, de 30 de junio de 2009, y en concreto, la cláusula quinta del protocolo, relativa a la incorporación de los Profesores Doctores al Colegio de Abogados de Zaragoza, así como contra los acuerdos del Pleno del Consejo de Colegios de Abogados de Aragón de 25 de mayo de 2009 y de 10 de julio de 2009 que ratifican las gestiones realizadas y el Protocolo. Anulamos la cláusula quinta del Protocolo impugnado, así como los acuerdos recurridos en cuanto se refieren a la misma.
- 3.- Desestimar la pretensión dirigida a que se declare la nulidad y se anule el art. 120 de los Estatutos del Colegio de abogados de Zaragoza, aprobado por orden de 9 de septiembre de 2002, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, en cuanto al régimen de notificación y publicación de actos y acuerdos .
- 4.- No haber lugar a imponer las costas del recurso de casación ni las causadas en la instancia a ninguna de las partes.

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

Así se acuerda y firma.

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