

Id Cendoj: 28079130012005100039  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 1  
Nº de Recurso: 27 / 2003  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: MARGARITA ROBLES FERNANDEZ  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Voces:**

- PROCURADORES
- ELABORACION DE LAS NORMAS
- COLEGIOS PROFESIONALES
- INCOMPATIBILIDADES
- TITULO DE ESTUDIOS
- SEGURIDAD JURIDICA
- PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD
- RESERVA DE LEY

**Resumen:**

Estatuto General de los Procuradores: Infracción del principio de reserva de ley por exigencia del título de Licenciado en Derecho para el ejercicio de la profesión.

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a diecisiete de Junio de dos mil cinco.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Supremo el 21 de Febrero de 2.003, la representación procesal de Dña. Clara , Dña. Flora , Dña. María , D. Fermín , D. Inocencio , D. Luis y D. Rubén , interpuso recurso contencioso-administrativo contra el *Real Decreto 1281/2002, de 5 de Diciembre* , por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de España, y que acompaña la publicación de la Resolución que impugna.

SEGUNDO.- Por providencia de 8 de Abril de 2.003 se tiene por personado y parte recurrente al Procurador D.José Luis Pinto Marabotto, en nombre y representación de Dña. Clara y otros y se admite 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 Jurisdiccional* , y que practique los emplazamientos previstos en el *artículo 49 de dicha Ley* .

TERCERO.- Por medido de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Supremo el día 16 de Octubre de 2003 la representación procesal de Dña Clara y otros formuló su escrito de demanda, que fundamentó en las siguientes causas:

"Primero.- Nulidad de pleno derecho del Real Decreto impugnado al amparo del *artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 30 de Noviembre* , por vulneración de los principios de reserva de ley y de audiencia, consagrados por los *art. 36 a 105 a) ambos de la Constitución Española* , en relación con el *art. 24 de la Ley del Gobierno de 27 de noviembre de 1.997* , el *art. 86.4 de la mencionada Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* y los *2.1 y 2.2 y 6.2 de la Ley de Colegios Profesionales* .

Segundo.- Nulidad de pleno Derecho por la infracción en que incurre el *art. 8 apartado c) del Estatuto General aprobado por el Real Decreto 1281/2002, de 5 de Diciembre* , de los *artículos 36 y 105.c) CE* , así

como del *art. 439 LOPJ* , en relación con los *arts. 2.2 y 6.3 de la Ley 274 de 13 de Febrero, reguladora de los Colegios Profesionales ."*

CUARTO.- En fecha 20 de Enero de 2.004 el Abogado del Estado formula su contestación a la demanda, en la que tras alegar cuanto estima procedente, se opuso a la misma, interesando su desestimación.

QUINTO.- Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 31 de Marzo de 2.004 el Procurador de los Tribunales D.Carlos de Zulueta Cebrián, en nombre y representación del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de España, como parte recurrida, formuló su escrito de contestación a la demanda, en el que tras alegar cuanto estima procedente, suplica a la Sala que dicte sentencia por la que se desestime el recurso contencioso- administrativo interpuesto y condene en costas de la parte actora.

SEXTO.- Por Auto de 30 de Abril de 2.004 esta Sala y Sección acuerda recibir el proceso a prueba.

SEPTIMO.- Evacuados todos los trámites legalmente previstos, se dieron por conclusas las actuaciones, y se fijó para votación y fallo de este recurso el día 8 de Junio de 2005, fecha en que tuvo lugar, habiéndose observado en su tramitación las reglas establecidas por la ley.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. Margarita Robles Fernández, Magistrada de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Por la representación de Dña. Clara , Dña. Flora , Dña. María , D. Fermín , D. Inocencio , D. Luis y D. Rubén , se interpone, en escrito presentado el 21 de Febrero de 2.003, recurso contencioso administrativo contra el *Real Decreto 1281/2002 de 5 de Diciembre* , por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España y en concreto, se dice que se impugnan los *arts. 8, 13, 14, 16, 24, 31 y 32 del mismo* .

Posteriormente en el Suplico del escrito de demanda presentado ante esta Sala el 16 de Octubre de 2.003 solicitan expresamente "se declare la nulidad de pleno derecho del *Real Decreto 1281/2002 de 5 de Diciembre* anulando, en consecuencia, el Estatuto General de los Procuradores de España aprobado por el citado Real Decreto", sin hacer referencia concreta a artículo o artículos del mismo, pidiendo consiguientemente la nulidad íntegra del mismo.

Como motivos en los que amparan su pretensión, señalan los siguientes:

"A). Nulidad de pleno derecho del Real Decreto impugnado al amparo del *artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 30 de Noviembre* , por vulneración de los principios de reserva de ley y de audiencia, consagrados por los *artículos 36 y 105 a) ambos de la Constitución Española* , en relación con el *art. 24 de la Ley del Gobierno de 27 de noviembre de 1.997* , el *artículo 86.4 de la mencionada Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* y los *2.1 y 2.2 y 6.2 de la Ley de Colegios Profesionales* "

Alegan los recurrentes que la Constitución proclama en el apartado a) de su art. 105 la necesidad de otorgar audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que puedan afectarle, por medio de las organizaciones reconocidas por la ley, principio de audiencia que recogen tanto la Ley del Gobierno en el *apartado c) de su artículo 24 y la Ley 30/1992* en el apartado 4 del *artículo 86 y la Ley de Colegios Profesionales de 13 de Febrero de 1.974* , cuyo artículo 6º, apartado 2, atribuye a los Consejos Generales la elaboración de los Estatutos Generales "para todos los Colegios, de una misma profesión", pero, puntualizando con claridad meridiana que una vez "oídos estos", es decir, los correspondientes Colegios integrantes de esa misma profesión.

Sin embargo, señalan que en el caso que aquí nos ocupa, si bien el Estatuto ha sido elaborado por el Consejo General de los Colegios de Procuradores de España, según se desprende del expediente administrativo, ninguno de tales Colegios ha sido "oído" conforme exigiría el citado *art. 6.2 de la Ley reguladora de los Colegios Profesionales* y el principio constitucional de audiencia antes citado, sin que pueda entenderse cubierta tal exigencia por el hecho de que el Consejo General esté integrado por los Decanos de los diferentes Colegios de Procuradores y conforme al *art. 7.4 de la Ley de Colegios Profesionales* aquellos que ostenten "la representación legal del Colegio", pues el concepto de representación legal no alcanza hasta el extremo de sustituir la formación de la voluntad de una organización colegiada por la opinión o criterio de su Decano o Presidente, ya que ello daría al traste con la

exigencia constitucional, recogida en el *art. 36 de la Constitución*, de que tanto la estructura interna como el funcionamiento de los Colegios Profesionales han de ser democráticos.

Consideran que resulta, además, una interpretación abusiva del mandato que el *art.6.2 da a los Consejos Generales*, la afirmación efectuada en el Preámbulo del Estatuto aquí impugnado, relativa a la elevación al Gobierno para su aprobación del mencionado Estatuto "en uso de las facultades de autorregulación que tiene atribuidas" el Consejo General de los Procuradores de los Tribunales, por dos razones: a) Porque tal facultad está condicionada por lo que puedan opinar todos y cada uno de los Colegios, requisito éste esencial por ser de carácter legal y hasta constitucional y b) porque dicha facultad calificada de autorregulación no es ilimitada, sino que ha de ajustarse a los límites que le marca el *artículo 6º, apartado 3, de la propia Ley de Colegios Profesionales*. Por ello entienden que se ha infringido el principio constitucional y legal de dar audiencia y "oír" previamente a los distintos Colegios de Procuradores, pero, además, habría sido también vulnerado el de reserva de Ley por razón de haber incorporado un régimen de incompatibilidades, cuya regulación estaría vedada al Consejo General pues el *art. 36 de la Constitución* reserva a la ley dicha regulación, al proclamar que "la Ley regulará las peculiaridades propias del régimen de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas".

Continuando con la vulneración del principio de audiencia señalan que las incompatibilidades que dicho texto establece en su art. 24 y algunas de las prohibiciones del art. 23, afectan, no sólo a los propios destinatarios primeros del Estatuto, esto es, a los Procuradores, sino también a los integrantes de otros Colegios Profesionales, tales como, el Colegio de Abogados y los de Agentes de Negocios, Gestores Administrativos y Graduados Sociales, a ninguno de los cuales tampoco consta que les haya sido concedida la preceptiva audiencia y, por consiguiente, que hayan sido escuchados durante el procedimiento de tramitación del repetido Estatuto.

A este respecto, se fijan en que la Ley de Colegios Profesionales, en lo que atañe al régimen de incompatibilidades con otras profesiones, va aún más allá de la exigencia del *art. 6.2 de oír previamente a los Colegios de Procuradores*, ya que en su art. 2.2 requiere que los Colegios o consejos a los que afecten los regímenes de incompatibilidades de otras profesiones "informarán preceptivamente los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales, entre las que figurarán el ámbito, los títulos oficiales requeridos, el régimen de incompatibilidades con otras profesiones y el de honorarios cuando se rijan por tarifas o aranceles", exigencia legal que en este caso, habría sido eludida pues ninguna constancia hay de que tales informes hayan sido emitidos.

En definitiva, para los recurrentes la falta de audiencia a los distintos Colegios de Procuradores, así como a los Colegios Profesionales afectados por el régimen de incompatibilidades establecido en el Estatuto impugnado, unido a la vulneración del principio de reserva de Ley debe dar lugar a la declaración de nulidad de pleno derecho del *Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre*, y por ende del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales aprobado por dicho Real Decreto.

B) Nulidad de pleno Derecho por la infracción en que incurre el *art. 8.c) del Estatuto General aprobado por el Real Decreto 1281/2002, de 5 de Diciembre*, de los *art. 36 y 105.c) de la Constitución Española*, así como del *art. 439 de la LOPJ*, en relación con los *arts. 2.2 y 6.3 de la Ley 2/74, de 13 de Febrero, reguladora de los Colegios Profesionales*. El Estatuto impugnado establece como una condición necesaria para ser Procurador y ejercer la profesión de Procurador de los Tribunales, en su art. 8 apartado c), "estar en posesión del título de Licenciado en Derecho". Los actores se fijan en que como han argumentado al tratar el primer motivo de impugnación, el Consejo General de Procuradores de los Tribunales, carece de capacidad normativa para regular cuestiones trascendentes relativas al ejercicio de la profesión por estar reservada a la Ley su regulación por el *art. 36 de la Constitución*, que dispone que "la Ley regulará...el ejercicio de las profesiones tituladas". Añaden que la propia Ley de Colegios Profesionales de 1.974, en su art. 2º apartado 2, tanto en su versión original como en la modificada por la *Ley 74/1978, de 26 de Diciembre*, vienen a coincidir en lo esencial al disponer que "Los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional informarán preceptivamente los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales, entre las que figurarán ... los títulos oficiales requeridos.." y aducen que el *art. 6 de la misma Ley* en su apartado 3 no contempla entre las materias que pueden regular los Estatutos Generales la determinación de los títulos oficiales requeridos para el ejercicio de la profesión, corroborando así la reserva de dicha materia a favor de disposiciones de rango superior, que ya, a partir de la Constitución de 1.978, quedó consagrada definitivamente en reserva de Ley.

Siguen diciendo que la exigencia del título de Licenciado en Derecho por el *art. 8.d) del Estatuto General*, carece del más mínimo soporte legal, ya que la propia Ley Orgánica del Poder Judicial en modo

alguno exige a los Procuradores de los Tribunales ostentar el título de Licenciados en Derecho, en contraste con la exigencia expresa de tal requisito a los Abogados en su art. 436, pues en cuanto a los referidos Procuradores lo único que el art. 439 requiere "antes de iniciar su ejercicio profesional" es que presten promesa o juramento de "acatamiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico" y que se hallen colegiados.

Por consiguiente, concluyen que, si la máxima norma legal, con rango además de Ley Orgánica, que regula todo cuanto se refiere a la actuación de Abogados y Procuradores ante la Administración de Justicia, no requiere para éstos últimos la titulación de Licenciado en Derecho, mal puede exigirla una norma estatutaria, como condición ineludible para poder acceder al ejercicio de una profesión como la Procura que la propia Ley no le exige, y entienden que la infracción del principio de reserva de ley por el *art. 8.c) del Estatuto General* va aún más allá de lo que el Tribunal Constitucional considera como una degradación de dicho principio constitucional, ya que sin contar con remisión alguna por parte de ninguna ley, no tiene reparo alguno en determinar una condición esencial para acceder al ejercicio de la profesión de Procurador, que no solo la Constitución reserva a la Ley sino que la propia Ley de Colegios Profesionales excluye expresamente del ámbito de competencias de los Estatutos Generales y reconoce explícitamente como materia propia de una norma legal de rango superior a dichos Estatutos.

Por todo ello textualmente dicen: "En definitiva, también por las infracciones denunciadas en que incurre a juicio de esta parte el *art. 8.c) del Estatuto*, procede declarar la nulidad de pleno derecho del Real Decreto impugnado y, en consecuencia, anular el citado precepto estatutario".

C). Nulidad de pleno derecho por la infracción en que incurre la Disposición Transitoria Única del Estatuto General impugnado respecto de los principios constitucionales de seguridad jurídica y de irretroactividad de las leyes restrictivas de derechos individuales que consagra el *art. 9.3 de la Constitución* en relación con el *art. 2.2. del Código Civil*. Para los actores, la Disposición Transitoria Única se limita a ordenar a los diferentes Colegios de Procuradores que procedan a adaptar en el plazo de un año sus respectivos Estatutos particulares, pero sin considerar para nada las situaciones jurídicas que concurren en numerosísimos Procuradores de distintos Partidos Judiciales, a diferencia del reconocimiento y respeto de tales situaciones por parte de la Disposición Transitoria del Estatuto General de 1.982 conforme a la cual "Tanto en lo que afecte a los Colegios actualmente existentes como a los Colegiados y aspirantes inscritos, se respetarán los derechos adquiridos en el momento de entrar en vigor el presente Estatuto".

Consideran los actores que la cláusula derogatoria del Real Decreto impugnado, establece la derogación pura y simple del anterior Estatuto General aprobado por *Real Decreto 2046/1982, de 30 de Julio* y la Disposición Transitoria Única, nada dispone sobre el respeto a los derechos adquiridos por los Colegiados inscritos a la entrada en vigor del nuevo Estatuto, cuya previsión sí que fue contemplada en el ahora derogado y tal silencio sobre el alcance del nuevo Estatuto respecto de situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a su vigencia no debe dar lugar a extender sus efectos a dichas situaciones.

En definitiva, la ausencia del reconocimiento en la Disposición Transitoria del nuevo Estatuto de los derechos adquiridos por los Procuradores que vienen ejerciendo desde años atrás en diversos Partidos Judiciales para los que no han sido exigidos título de Licenciado en Derecho, supondría una clara infracción del principio constitucional de seguridad jurídica que proclama la Constitución en su art. 9.3, lo que debe provocar su nulidad de pleno derecho.

SEGUNDO.- Para la adecuada resolución de la cuestión debatida interesa precisar con carácter previo que esta Sala y Sección en su Sentencia de 29 de Enero de 2.004 (Rec.Contencioso Administrativo 11/2003) declaró la nulidad de los arts. 3.3, 17.3 y 4, así como la del inciso del art. 24.1.b) "salvo en los casos de habilitación previstos en este Estatuto" del Real Decreto 1.281/2002. Del mismo modo en Sentencia de 21 de Febrero de 2.005 (Recursos Cont.Administrativos 1/2003 y acumulados 6/03, 23/03 y 20/03) anuló los arts. 13 y 31 de dicho Real Decreto 1281/02. En Sentencia de 28 de Febrero de 2.005 (Rec.Contencioso Administrativo 28/03) se declaró la nulidad del art. 67.c) del referido Estatuto, declarando que no era procedente la nulidad de los arts. 20.1.c), 65.e), 66.a) y 67.b).

Entrando ya en el exámen del primero de los motivos en que los recurrentes fundan su pretensión de nulidad del Estatuto General de los Procuradores alegando vulneración de los principios de audiencia y de reserva de ley, en relación a la regulación de las incompatibilidades, debe tenerse en cuenta lo resuelto por esta Sala en su Sentencia de 17 de Noviembre de 2.004 (Rec.Ordinario 25/2003) resolviendo el recurso contencioso administrativo también interpuesto contra el Real Decreto 1281/2002, en los siguientes términos:

"PRIMERO.- La representación procesal de don Marco Antonio interpone recurso

contencioso-administrativo contra el *Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre*, por el que se aprobó el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, alegando tres motivos de impugnación:

-Omisión del trámite de audiencia de todos y cada uno de los Colegios de Procuradores de España, infringiéndose los *artículos 105.a) de la Constitución; 24 de la Ley del Gobierno de 27 de noviembre de 1997; 86.4 de la Ley 30/1992; y 2.1 y 2, y 6.2 de la Ley de Colegios Profesionales*.

-Vulneración de los derechos adquiridos al declararse incompatibles el ejercicio de las profesiones de Procurador y Graduado Social.

-Nulidad del *artículo 24.1.C del Estatuto General*, por vulneración del principio de reserva de ley que consagra el *artículo 36 de la Constitución*. SEGUNDO.- El primer motivo de impugnación se sustenta en el voto particular de un Magistrado de esta Sala y Sección, recaído en la sentencia de tres de marzo de dos mil tres -recurso número 496/01- en la que enjuiciábamos el *Real Decreto 658/2001, de 22 de junio*, por el que se aprobó el Estatuto General de la Abogacía, y que como primera cuestión analizábamos su nulidad por la vulneración del principio de audiencia.

Decíamos en aquella sentencia, seguida por otras posteriores de uno, nueve y dieciséis de junio de dos mil tres -recursos contencioso-administrativos 494, 482 y 485/2001- que el Estatuto no tiene rango de ley, pues fue aprobado por el *Real Decreto 658/2001, de 25 de junio*; ahora bien, el hecho de que se trate de una Norma menor, inferior a la Ley, no significa que per se no pueda ordenar la profesión que con carácter general contempla el *artículo 3 de la Ley de Colegios Profesionales*, ya que los límites a su potestad organizativa y reglamentaria están delimitados específicamente en el *artículo 36 de la Constitución* y en el Título II del Libro IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial en sus artículos 437 a 442, e indicábamos que el *artículo 86.4 de la Ley 30/1992* se limita a hacer una llamamiento general a la posibilidad de que las Administraciones establezcan formas de participación ciudadana en la elaboración de disposiciones y actos administrativos.

Y, a la hora de abordar el problema planteado, decíamos que no nos encontrábamos ante una disposición general fundada directamente en la potestad reglamentaria del poder ejecutivo, sino ante la manifestación de una potestad normativa reconocida por la Ley a las Corporaciones colegiales y en este caso concreto a los Consejos Generales de los Colegios, a los que por mandato del artículo sexto de la Ley de Colegios Profesionales compete la elaboración de los Estatutos generales, correspondiendo al Gobierno solamente su aprobación, de modo que el criterio orientador primordial sobre el procedimiento a seguir en aquella elaboración no ha de ser el regulado con carácter general para las disposiciones que se originan en la Administración del Estado, sino que el factor esencial de dicho procedimiento habrá de ser el recogido en la propia Ley reguladora de los Colegios, que en este caso establece como única exigencia que en la elaboración del Estatuto sean oídos los Colegios, lo cual tiene evidente relación con la circunstancia de que el ámbito competencial de éstos en el orden normativo se limita a ordenar "la actividad profesional de los colegiados", es decir, que se trata de una regulación interna de esta actividad, que solo de manera indirecta puede incidir en otras -como es el caso de las incompatibilidades y prohibiciones- pero que no por eso convierte a los demás Colegios en titulares de un derecho de audiencia en el procedimiento de elaboración de la norma, sin perjuicio, naturalmente, de que puedan hacerse oír ante el Gobierno a la hora en que éste, como titular de la facultad de aprobación, vigila la protección de los intereses generales o, en su caso, proceder a las impugnaciones que estimen pertinentes ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Precisando, en el fundamento jurídico tercero de la mencionada sentencia de tres de marzo de dos mil tres, respecto al requisito de que en la elaboración del Estatuto por el Consejo General sean oídos los Colegios, que esta audiencia es un trámite que tiene como finalidad no solo garantizar la legalidad de la norma, sino también asegurar la participación de todos los Colegios territoriales en la decisión que se adopte, al ser un supuesto de participación funcional de los Colegios en la actividad normativa de los Consejos Generales, que debe considerarse como una derivación del mandato constitucional de que el funcionamiento interno de toda organización colegial sea democrático (*artículo 36 de la Constitución*), sin que conste su materialización como trámite en el procedimiento de elaboración del Estatuto.

Sobre este punto, por la representación del Consejo General, se manifiesta sobre el mismo que según el *artículo 7-4 de la Ley de Colegios Profesionales*, los Decanos asumirán la representación legal del Colegio, por lo que teniendo en cuenta que la representación legal implica el ejercicio de todas las facultades y funciones no excluidas o reservadas a otro órgano y que la Ley no establece ningún órgano concreto distinto para la audiencia de los Colegios en la elaboración de los Estatutos, se ha de considerar sobradamente cumplimentada la misma con la intervención de sus representantes legales en la elaboración. Tesis que apoya el Consejo de Estado en su informe y que está reconocida también por el Tribunal

Supremo en sentencias de 6 de octubre y de 29 de diciembre de 1982 .

Nuestra decisión sobre este tema ha de tener en cuenta que el principio de audiencia en el ámbito del procedimiento administrativo se rige, en analogía con lo que ocurre en el campo procesal, por el criterio antiformalista de ser un requisito que solo podrá alzarse como determinantes de una declaración de nulidad si realmente su función de no dejar a nadie indefenso no ha llegado a conseguirse por cualquier medio eficaz en orden a satisfacer esta exigencia.

En este caso, no se ha negado que los Decanos de todos y cada uno de los Colegios intervinieron en la elaboración del estatuto, con exacto conocimiento de su contenido y no constando que Junta colegial alguna haya puesto de manifiesto que la intervención representativa del respectivo Decano no fuese acorde con la voluntad de la respectiva Junta, concluimos que en términos irregulares, pero con irregularidad insuficiente para declarar una nulidad, se ha cumplido el mandato legal de oír a los Colegios sobre el proyecto de Estatuto.

TERCERO.- También se impugna el *artículo 24.1 del Estatuto General* , pues al entender de la parte demandante, quebranta el principio de reserva de ley.

Dice este precepto "que la profesión de procurador es incompatible con el ejercicio de agente de negocios, gestor administrativo y cualesquiera otras cuya propia normativa reguladora así lo especifique".

Desde luego, este precepto no infringe el principio de reserva de ley que sanciona el *artículo 36 de la Constitución* , al disponer que la Ley regulará las peculiaridades propias de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas, pues al establecer el Estatuto prohibiciones e incompatibilidades que actúan como requisitos para ejercer la profesión e inciden en profesiones y ámbitos regulados por otras normas, tal disposición se enmarca dentro del ámbito del *artículo 9 de la Ley de Colegios Profesionales* que otorga a los Consejos Generales que el artículo 5 concede a los Colegios en cuanto tengan ámbito o repercusión nacional, y entre las que se encuentran las de ordenar "la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares", de donde se ha derivado que a través de estas normas de rango formal de Ley ha quedado autorizada por esta la potestad reglamentaria para establecer incompatibilidades en cuanto al ejercicio simultáneo de más de una profesión, atendiendo precisamente a los fines de vigilancia de la ética y dignidad profesional y de respeto a los derechos de los particulares que se expresan en la norma legal atributiva de la competencia - sentencias de veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro; de veintiséis de abril de mil novecientos ochenta y nueve; veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y nueve; y nueve de junio de dos mil tres -.

De la misma forma, tal norma tampoco vulnera los derechos adquiridos del demandante, dado su vínculo estatutario con la Corporación a la que pertenece, según afirmó el Tribunal Constitucional en sentencias de veintiséis de julio de mil novecientos ochenta y seis y once de junio de mil novecientos ochenta y siete."

La argumentación expuesta contenida en nuestra Sentencia de 17 de Noviembre de 2.004 , debe ser íntegramente reproducida a efectos de desestimar el primer motivo por el que se solicitaba la nulidad del *Real Decreto 1281/2002 de 5 de Diciembre* , ya que en ella se resuelven las cuestiones en las que se basaban los recurrentes para fundamentar el primer motivo en el que sustentaban la nulidad de dicho Real Decreto.

TERCERO.- Solicitan también los actores la nulidad de pleno derecho del Estatuto General de los Procuradores aprobado por el *Real Decreto 1281/2002* , al considerar nulo el art. 8.c) del mismo. Dicho precepto en su apartado c) establece como condición general para ser Procurador: "c) Estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, o de los títulos extranjeros que, con arreglo a la legislación vigente, sean homologados a aquél, así como los títulos obtenidos en los Estados miembros de la Unión Europea que facultan para ejercer en ellos la Procura y que hayan sido reconocidos en España de conformidad con las disposiciones vigentes."

Los actores entienden que el referido precepto infringe el principio de reserva de ley, por cuanto la exigencia que en él se contiene, en cuanto a la exigencia del título de licenciado en derecho para ejercer la profesión de procurador, carecería del más mínimo soporte legal, regulando, sin dicho soporte, una cuestión trascendentes para el ejercicio de la profesión, que el *art. 36 de la Constitución* reserva expresamente a la ley. A mayor abundamiento en apoyo de su argumentación, señalan que mientras el *art. 436 de la LOPJ* exige a los Abogados el título de licenciado en derecho, nada se dice al respecto en dicha Ley Orgánica en cuanto a la titulación necesaria para el ejercicio de la profesión de procurador, limitándose el *art. 439 de la*

misma a exigir el oportuno juramento y promesa y la correspondiente colegiación. Del mismo modo añaden que el *art. 6.3 de la Ley de Colegios Profesionales de 1.974* no contempla entre las materias que pueden regular los Estatutos Generales la determinación de los títulos oficiales requeridos para el ejercicio de la profesión, lo que según ellos pondría de manifiesto la reserva de dicha materia en favor de la ley que habría quedado consagrado en el *art. 36 CE*, sin olvidar que este Tribunal Supremo en sus Sentencias, entre las que cita la de 8 de Marzo de 1.996, habría expresamente señalado que la función de ordenar la profesión que contempla con carácter general el *art. 3 de la ley de Colegios Profesionales*, al socaire del *art. 36 CE*, sólo podría ser ejercida dentro de los límites marcados por las atribuciones otorgadas por la ley.

CUARTO.- Planteada la vulneración del principio de reserva de ley en relación con el *art. 8.c) del Estatuto General de los Procuradores*, y expuesto el marco normativo en el que los actores fundan su pretensión, debe partirse del tenor del *art. 36 CE* que establece: "La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas".

Efectivamente como mencionan los actores, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 93/92 de 11 de Junio, dice:

"La función de ordenar la profesión que contempla con carácter general el *art. 3 de la Ley de Colegios Profesionales*, al socaire del *art. 36 CE*, solamente puede ser ejercida dentro de los límites marcados por las atribuciones otorgadas por la Ley, las cuales deben ser objeto de una interpretación estricta. La razón estriba en que, como indicamos en la STC 83/1984, fundamento jurídico 3.4, las regulaciones que limitan la libertad de quienes desarrollan actividades profesionales y empresariales no dependen del arbitrio de las autoridades o corporaciones administrativas. Por un lado, el principio general de libertad que consagra la *Constitución en sus arts. 1.1 y 10.1* autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas. Y, por otro lado, el principio de legalidad que consagran los *arts. 9.3 y 103.1 CE*, y que alcanza de lleno a los Colegios Profesionales cuando ordenan el ejercicio de las profesiones tituladas (*art. 36 CE*), impide a las Administraciones Públicas dictar normas sin una habilitación legal suficiente"

A la luz de tal razonamiento deben, pues, entenderse tanto el *art. 3.1 de la Ley 2/74 sobre Colegios Profesionales* y *6.3 del mismo Texto legal*, al que se refieren los recurrentes y que respectivamente establecen: "Quien ostente la titulación requerida y reúna las condiciones señaladas estatutariamente tendrá derecho a ser admitido en el Colegio Profesional al que corresponda", o el *art. 6.3.a) que señala que los Estatutos Generales* regularán los aspectos relativos a la "Adquisición, Denegación y pérdida de la condición de colegiados".

Del tenor de tales preceptos, queda claro que para la colegiación se exige "la titulación requerida", pudiendo los Estatutos Generales regular los aspectos relativos a la adquisición, denegación y pérdida de la condición de colegiado, sin que en ningún momento en dichos preceptos, anteriores por otra parte a la Constitución de 1.978 se establezca que la titulación requerida, pueda ser fijada en los Estatutos Generales.

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica del Poder Judicial, la *Ley Orgánica 19/2003 de 23 de Diciembre* ha modificado la regulación vigente en el momento de la publicación del Estatuto impugnado en cuanto a Abogados y Procuradores, aun cuando en esencia y a los efectos aquí debatidos no ha sufrido una variación sustancial.

En efecto, el *art. 436 LOPJ*, a la sazón vigente, imponía la necesidad de ser licenciado en derecho para el ejercicio de la función de Abogado, por el contrario el *art. 438 de la misma*, al regular el ejercicio de la profesión de procurador, en ningún momento hacía mención a la exigencia de ser licenciado en derecho o de cualquier otra titulación, limitándose el *art. 439* a establecer de forma conjunta para Abogados y Procuradores la necesidad de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (párrafo 1º) y a exigir a ambos profesionales la correspondiente colegiación en los Colegios respectivos.

La reforma introducida en la Ley Orgánica del Poder Judicial por la LO 19/2003 en su *art. 542* reproduce prácticamente el antiguo artículo 436 exigiendo el título de licenciado en derecho para el ejercicio de la abogacía. Ninguna exigencia se contempla, por el contrario, en tal sentido para los procuradores en el *art. 543 de la Ley Orgánica* que regula a los mismos, estableciendo el *art. 544* de forma común para Abogados y Procuradores la necesidad de prestar juramento o promesa y la necesaria colegiación de ambos, antes de iniciar su ejercicio profesional, en términos idénticos a los del *art. 439 de la LOPJ* vigente al publicarse el Estatuto hoy recurrido.

Partiendo pues de la previsión del *art. 36 de la Constitución*, queda evidenciado que ni en la Ley de

Colegios Profesionales anterior a la misma, ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial que contiene la regulación legal única y exclusiva de los Procuradores, se contempla la necesidad de la licenciatura en derecho para el ejercicio de la función de procurador.

QUINTO.- Así definido este marco normativo resulta de especial trascendencia tener en cuenta lo dicho por este Tribunal Supremo entre otras, en Sentencias de 17 de Mayo de 1.999 (Rec.604/95) o de 11 de Junio de 2.002 (Rec. 534/95 ) donde se señala:

"El artículo 36 CE (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875 ), que establece la necesidad de regulación legal para el régimen jurídico de los Colegios Profesionales y «el ejercicio de las profesiones tituladas», debe ser interpretado en el sentido de que la decisión constitucional de reservar a la ley en sentido estricto, a la ley formal emanada del poder legislativo, como resulta de las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 83/1984 (RTC 1984\83), 42/1986 (RTC 1986\42), 93/1992 (RTC 1992\93) y 111/1993 (RTC 1993\111 ), se refiere a los siguientes extremos: a) la existencia misma de una profesión titulada, es decir, de una profesión cuya posibilidad de ejercicio quede jurídicamente subordinada a la posesión de títulos concretos, b) los requisitos y títulos necesarios para su ejercicio, y c) su contenido o conjunto formal de las actividades que la integran; y todo ello porque el principio general de libertad que consagra la *Constitución en sus artículos 1.1 y 10.1* autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas, y porque el significado último del principio de reserva de ley, garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios que son los reglamentos (en este mismo sentido Sentencia de esta Sala 9 de diciembre de 1998)." De cuanto se ha dicho ninguna duda hay de que los requisitos y títulos necesarios para el ejercicio de una profesión, en este caso la de Procurador, deben estar regulados por ley formal, emanada del poder legislativo, en cumplimiento de lo dispuesto en el *art. 36 CE*, que contempla una reserva de ley en sentido estricto referida a los extremos que se mencionan en las citadas Sentencias de este Tribunal Supremo, entre otros, la titulación necesaria para el ejercicio de la profesión.

Siendo ello así, y toda vez que como se ha dicho, las normas con rango de ley que regulan el ejercicio de la función de procurador, no contemplan como requisito para el ejercicio de la misma el hallarse en posesión del título de licenciado en derecho, debe concluirse que el art. 8.c) del Estatuto General de los Procuradores aprobado por *Real Decreto 1281/2002*, no es respetuoso con el principio de reserva de ley.

Nada puede decirse en el marco de este recurso en relación al *art. 5 del Estatuto General de los Procuradores del año 1.982*, Estatuto que contenía una disposición transitoria en la que se respetaban derechos adquiridos, a diferencia de lo que ocurre con la Disposición Transitoria única del *Real Decreto 1281/2002* que únicamente establece:

"Los Colegios de Procuradores y los Consejos de los Colegios de Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo establecido por la legislación autonómica, aplicarán el presente Estatuto General desde su entrada en vigor y deberán adaptar sus correspondientes Estatutos particulares en el plazo de un año desde que ésta se produzca. Los Estatutos particulares conservarán su vigencia en todo aquello que no contravenga lo establecido en este Estatuto General"

SEXTO.- En definitiva, queda claro que no exigiéndose por ninguna ley formal emanada del poder legislativo, la titulación de licenciado en derecho para el ejercicio de la función de procurador, el *art. 8.c) del Estatuto* vulnera el principio de reserva de ley, pues no puede imponer este un requisito que no imponía la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente al publicarse el mismo, aspecto que se reafirma por el hecho de que la *Ley Orgánica 19/2003* al reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial, con posterioridad al *Real Decreto 1281/2002, de 5 de Diciembre* hoy impugnado, tampoco ha incluido en su art. 543 al regular a "los procuradores" la necesidad de título de licenciado en derecho, a diferencia de lo que hace en su art. 542 para los abogados.

Tampoco está de más recordar que el propio Abogado del Estado en su contestación a la demanda, después de decir que "no nos parece interpretación extensiva concluir que en el ámbito material de atribuciones y contenido de los Estatutos Generales pueda incluirse la determinación del concreto título profesional característico y determinante de la procedencia de la Colegiación", continúa aceptando que la LOPJ no exige título de licenciado en derecho señalando "de otra parte, siendo cierto que la regulación legal (única y exclusiva) que de los Procuradores contiene la LOPJ ( *art. 543, redactado por LO 19/2003, de 23 de diciembre* ) y a diferencia del caso de los abogados- no asocia aquella figura con el título de Licenciado en Derecho, no lo es menos que la índole de las funciones que se les encomiendan resultan ínsita y

connaturalmente afines al ámbito funcional propio de los Licenciados en Derecho (actuación ante Juzgados y Tribunales)". La argumentación así expuesta es obvio que en modo alguno sirve para descartar la vulneración del principio de reserva de ley que de alguna forma viene a admitir cuando el Abogado del Estado reconoce que en la LOPJ, que es la única y exclusiva que regula a los procuradores, no se contempla la necesidad de ser licenciado en derecho para ejercer las funciones de Procurador.

Por lo que se refiere al Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de España, después de remitirse exclusivamente a los preceptos invocados por los recurrentes para alegar que de la no regulación expresa por la LOPJ no cabría hacer una interpretación negativa, hace en su contestación a la demanda, unas consideraciones abstractas en los siguientes términos: "Por otro lado, además del amparo legal, no parece, como manifiesta la parte codemandada, que en este caso sea excesiva o extralimitada la obligación de recogida en el precepto impugnado de la posesión del título de Licenciado en Derecho, sobre todo teniendo en cuenta la profesión de referencia, y la inmediatez que la figura de la procura tiene con los Juzgados y Tribunales". Tampoco la argumentación de este codemandado aporta una fundamentación jurídica que permitiera concluir que no ha habido una vulneración del principio de reserva de ley.

Por todo lo expuesto y toda vez que el citado *art. 8.c) del Estatuto General de los Procuradores* vulnera dicho principio de reserva de ley, debe procederse a la anulación de ese artículo, sin necesidad de entrar ya en el examen del tercero de los motivos de nulidad contemplados en la demanda, en cuanto se refería a la infracción por parte de la Disposición Transitoria Única de los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad, pero en relación con el referido *art. 8.c)* y los posibles derechos que se hubieran adquirido para ejercer las funciones de procurador, sin tener el título de licenciado en derecho.

La vulneración del principio de reserva de ley por ese *art. 8.c)* comporta la nulidad del mismo, pero no la del *Real Decreto 1281/2002* en su integridad, como pretendían los actores y tal y como ha señalado ya esta misma Sala y Sección en las Sentencias que se recogen en el segundo de los fundamentos jurídicos de esta.

SÉPTIMO.- De conformidad con el *art. 139 de la ley jurisdiccional* , no se aprecian méritos que determinen la imposición de una especial condena en costas.

## FALLAMOS

Que estimando parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por Dña. Clara , Dña. Flora , Dña. María , D. Fermín , D. Inocencio , D. Luis y D. Rubén contra el *Real Decreto 1281/2002* , por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, declaramos la nulidad del *art. 8* del mismo en su apartado c). Todo ello sin hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas.

Publíquese el presente fallo en el Boletín Oficial del Estado conforme al *art. 72 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*

Así por esta nuestra sentencia, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excm.a Sra. Magistrada Ponente Doña Margarita Robles Fernández, estando la Sala celebrando audiencia pública en el día de la fecha, de lo que como Secretario, certifico.