

Expediente: 34/2018

Objeto: Revisión de oficio de la adquisición de la condición de colegiado no ejerciente en el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla.

Dictamen: 39/2018, de 26 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de noviembre de 2018,

el Consejo de Navarra, integrado por don José Luis Goñi Sein, Presidente accidental, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejero,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 25 de septiembre de 2018 tuvo entrada en este Consejo de Navarra escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo en relación con los expedientes de revisión de oficio de los actos presuntos por los que don..., doña..., don..., doña... y don..., adquirieron la condición de colegiado no ejerciente en el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla, sin ostentar título habilitante profesional taxativamente exigido por el artículo 1.4 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, solicitado por el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla.

A la solicitud del dictamen se le acompañan los expedientes administrativos tramitados de los que se derivan los siguientes hechos y circunstancias relevantes.

1. El 4 de mayo de 2017, don...; el 25 de mayo de 2017, doña...; el 23 de junio de 2017, don...; el 30 de noviembre de 2017, doña...; y el 10 de enero de 2018, don..., todos ellos, mediante correo certificado, presentaron ante el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla escritos solicitando colegiarse en calidad de no ejercientes.

2. A las solicitudes acompañaron escritos de la Dirección General de Política Universitaria, Subdirección General de Títulos y Reconocimiento de Calificaciones, en los que se hacían constar la homologación de los títulos obtenidos en Italia al título universitario oficial español de licenciado en Derecho con los mismos efectos del título español, en todo el territorio nacional y desde su fecha de expedición.

Igualmente acompañaban copia de los documentos nacionales de identidad italianos, escritos presentados ante el Consejo General de la Abogacía Española declarando no estar inmersos en causa de incapacidad e incompatibilidad, tres fotografías tamaño carnet y órdenes de adeudo de las cuotas de incorporación y futuras cuotas colegiales.

Las solicitudes remitidas por correo certificado señalaban como domicilio del interesado a efectos de notificaciones, el Paseo.....,.... de

3. El día 27 de marzo de 2018, mediante correo certificado, don..., don... y doña...; y el día 18 de abril de 2018, doña..., presentaron escritos ante el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla manifestando que, habiendo transcurrido el plazo legalmente establecido para contestar a su solicitud de colegiación y entendiendo que el silencio tenía efectos positivos, al amparo de lo establecido por el artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, solicitaban del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla que ejecutara el acto presunto obtenido por silencio positivo, procediendo a dar de alta a los solicitantes

como colegiados no ejercientes, expidiéndoles los correspondientes certificados y carnets de colegiados.

A su solicitud acompañaban la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2018 (Sentencia núm. 441/2018) y la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número tres de Córdoba, (Sentencia núm. 468/2017, de 21 de diciembre de 2017). En esta última sentencia se analizaba un supuesto similar en el que un ciudadano italiano había solicitado la colegiación como no ejerciente en el Ilustre Colegio de Abogados de Lucena y, al no recibir respuesta, solicitó se le expidiera certificado de acto presunto positivo, solicitud que tampoco recibió respuesta, por lo que formuló requerimiento de ejecución del acto firme existente, contestándole el Ilustre Colegio de Abogados de Lucena que denegaba la certificación de acto presunto al considerar que el silencio no tenía efectos favorables.

La sentencia del Juzgado de Córdoba consideró que el silencio era positivo, que a la finalización del plazo para resolver y notificar podía entenderse que existía un acto firme y ejecutivo y que, al negarse el Ilustre Colegio de Abogados a su ejecución, se apreciaba la concurrencia de los requisitos establecidos en el artículo 29.2 de la Ley de la Jurisdicción para la viabilidad de la acción, por lo que estimaba el recurso y condenaba al Ilustre Colegio de Abogados de Lucena a ejecutar el acto firme otorgando al demandante el número de colegiado no ejerciente y el carnet colegial.

4. Obran en los expedientes copia del Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General de la Abogacía Española de 26 de marzo de 2015 sobre “Colegiaciones extranjeros. Criterios a fijar y acuerdos a adoptar”. El citado acuerdo indica que esta cuestión ha sido objeto de estudio por parte del Consejo y que, en tal sentido, se elaboraron distintos informes que se remitieron a los Colegios. Precisa que es necesario dar una respuesta al Ministerio de Justicia y adoptar un criterio de cara a las certificaciones que está expidiendo el Consejo en relación con la colegiación de los extranjeros teniendo en cuenta la fecha de inicio del expediente de homologación de los títulos. En relación con ello, se acordó:

- a) Fijar como criterio a seguir para las colegiaciones el establecido en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, en el sentido de que solo se deberán admitir colegiaciones de extranjeros con títulos homologados cuyos expedientes de homologación se hubiesen iniciado antes del 31 de octubre de 2011. Los instados con posterioridad a dicha fecha deberán superar las pruebas complementarias que exige la normativa vigente.
- b) A la vista de lo anterior, incoar diligencias informativas en los Colegios afectados.
- c) Requerir a dichos Colegios para que en el plazo de quince días informe a este Consejo General de la Abogacía sobre las colegiaciones de extranjeros con títulos homologados cuyas homologaciones se hubiesen solicitado con posterioridad al 31 de octubre de 2011.
- d) Comunicar al Ministerio de Justicia el criterio mantenido por el Consejo General.
- e) Paralizar la emisión de certificaciones de nueva incorporación de solicitantes con títulos homologados, mientras que no se acredite documentalmente por los Colegios solicitantes que los interesados cumplen con el requisito de haber instado la homologación de título antes del 31 de octubre de 2011.

5. Igualmente, obra en los expedientes copia de la Circular 29/2015 del Consejo General de la Abogacía remitiendo la sentencia de 31 de marzo de 2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso de apelación interpuesto por el Ilustre Colegio de Abogados de la Comunidad de Madrid contra la Sentencia de 27 de junio de 2014, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Madrid.

La citada sentencia estimando el recurso de apelación revocó la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, declarando que no

se pueden colegiar ciudadanos extranjeros solo con la credencial de la homologación, debiéndoseles exigir la prueba para la obtención del título profesional de abogado.

6. Mediante acuerdo de 24 de mayo de 2018, de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla, se inician expedientes de revisión de oficio de los actos presuntos generados por no responder en el plazo legalmente fijado a las solicitudes de colegiación como no ejercientes, al incurrir –a salvo de la resolución del expediente- en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP), en relación con el artículo 1.4 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, a la vez que se acordaba la suspensión del acto conforme a lo establecido por el artículo 108 de la LPACAP y se trasladaba el acuerdo a los interesados para que en el plazo de quince días hábiles pudieran formular las alegaciones que a su derecho conviniera y proponer los medios de prueba que estimasen oportunos.

7. El acuerdo de inicio del expediente de revisión de oficio frente a don... fue notificado al interesado, mediante burofax, en la dirección señalada en su escrito de colegiación, sito en el Paseo... de..., sin que por parte del interesado se formularan alegaciones en el plazo al efecto conferido.

Ante tal situación, la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla, mediante acuerdo de 17 de julio de 2018, aprobó la propuesta de resolución de la revisión de oficio de la estimación presunta de la solicitud de colegiación formulada por el interesado, al considerarlo nulo de pleno derecho al amparo de lo establecido por el actual artículo 47.1.f) de la LPACAP, ya que mediante tal acto presunto se estaban adquiriendo, en contra de lo establecido por la Ley 34/2006 y artículo 5 de los Estatutos del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla, facultades y derechos careciendo de los requisitos esenciales para la adquisición de la condición de abogado colegiado no ejerciente; así mismo, en dicho acuerdo se solicitaba, a los

efectos legales oportunos, el preceptivo dictamen del Consejo de Navarra antes de su resolución definitiva.

8. El acuerdo del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla de 24 de mayo de 2018, por el que se iniciaban los expedientes de revisión de oficio de los actos presuntos generados por no responder en el plazo legalmente establecido a las solicitudes de colegiación como no ejercientes formuladas por don..., don..., doña... y doña..., fue notificado mediante burofax a la dirección de la Calle..., puerta..., ...; domicilio de don..., abogado colegiado nº... del ICAV.

9. Don..., don..., doña... y doña... presentaron ante el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla idéntico escrito de alegaciones oponiéndose a la revisión de oficio en tramitación. En sus escritos manifiestan que son colegiados como no ejercientes, que el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla debe comunicarles su número de colegiación y expedirles sus carnets de colegiados, que no procede la suspensión de la ejecutividad del acto (adjuntan Auto de ejecución provisional del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Córdoba), que no se puede revocar el acto declarativo sin dictamen favorable del órgano consultivo competente, y que “ha habido colegios de España que conforme al derecho comunitario dieron de alta a miles de extranjeros comunitarios con mis mismas condiciones fácticas y jurídicas, así que hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no decida sobre la conformidad o menos de la D.A. novena de la Ley 34/2006, con el Derecho Comunitario podrían surgir dudas de que el acto de colegiación como abogado no ejerciente que me afecta pueda considerarse contrario al ordenamiento jurídico y nulo de pleno derecho”.

En el escrito de alegaciones formulado por don... se incluye un informe de la Secretaria de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, dando respuesta a una solicitud de información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el que se recogen datos sobre las credenciales de homologación en Derecho concedidas a ciudadanos italianos, con el siguiente contenido:

Año	Personas
2009	184
2010	939
2011	3.514
2012	518
2013	3.238
2014	2.027
2015	1.388

10. El 17 de julio de 2018 la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla, en relación con los expedientes de revisión de oficio de actos presuntos referentes a las solicitudes de don..., don..., doña... y doña..., acuerda desestimar las alegaciones formuladas por los interesados y trasladar el acuerdo junto con el expediente al Consejo de Navarra para la emisión del dictamen preceptivo.

11. Posteriormente, el 4 de septiembre de 2018, la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla, de conformidad con lo establecido por el Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, en relación con los artículos 22.1.d) y 106 de la LPACAP, adoptó nuevo acuerdo aprobando la propuesta de resolución de los expediente de revisión de oficio, la suspensión de los plazos para su notificación, la solicitud del dictamen del Consejo de Navarra y la notificación del acuerdo y de la propuesta de resolución a los interesados.

La propuesta de resolución del expediente de revisión de oficio referente al acto presunto de colegiación de don..., tras referirse al artículo 5 de los Estatutos del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla y a la Ley 34/2006, considera que el acto presunto estimatorio de su solicitud de colegiación como no ejerciente incurre en causa de nulidad de pleno derecho al amparo de lo establecido en el artículo 47.1.f) de la LPACAP al atribuirle facultades y derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello.

Por lo que respecta a los expedientes de don..., doña..., don... y doña..., además de los motivos invocados en la propuesta de resolución de

don..., se fundamenta la suspensión adoptada en el Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General de la Abogacía Española de 26 de marzo de 2015, que estableció como criterio a seguir en las colegiaciones el establecido en la Ley 34/2006, en el sentido de que sólo se deberán admitir las colegiaciones de extranjeros con títulos homologados cuyos expedientes se hubieran iniciado con anterioridad al 31 de octubre de 2011, y que los instados con posterioridad a dicha fecha deberán superar las pruebas complementarias que exige la referida ley, debiéndose paralizar la emisión de certificaciones de nueva incorporación de solicitantes extranjeros mientras no se acredite documentalmente que los solicitantes presentaron sus solicitudes con anterioridad al 31 de octubre de 2011.

Y en cuanto a la invocación de los afectados de que procede la colegiación solicitada hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre la adecuación de la disposición adicional novena de la Ley 34/2006, la propuesta de resolución considera que debe desestimarse tal alegato en virtud del principio de legalidad que vincula al Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla, al no haber perdido efectividad la citada disposición y asumir los fundamentos jurídicos de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de marzo de 2015, que niega trato discriminatorio a los extranjeros miembros de países comunitarios por la aplicación del contenido de la citada disposición adicional novena de la Ley 34/2006.

12. Las propuestas de resolución fueron notificadas mediante burofax a los interesados en los domicilios indicados al efecto y, junto con los expedientes tramitados, fueron remitidas a este Consejo de Navarra, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, para la emisión del dictamen preceptivo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla somete al dictamen de este Consejo de Navarra las propuestas de

resolución de revisión de oficio de los actos presuntos por los que los interesados adquirieron la condición de colegiados no ejercientes sin ostentar el título profesional habilitante exigido por el artículo 1.4 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogados y Procuradores de los Tribunales.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismos consultivo” [artículo 14.1.j)].

Conforme con lo establecido por el artículo 2 de la Ley Foral 3/1998, de 6 de abril, de Colegios Profesionales de Navarra, estas entidades son Corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Por su parte, el artículo 17, de la citada Ley Foral, atribuye el carácter de actos administrativos a los actos emanados por los Colegios Profesionales relacionados con la admisión de colegiados, estableciendo que tales actos son susceptibles de impugnación en vía administrativa ante el Gobierno de Navarra y posteriormente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que, por extensión, a tales actos de los Colegios Profesionales le son de aplicación las prescripciones sobre nulidad de pleno derecho y revisión de oficio establecidas por la legislación del procedimiento administrativo de carácter general.

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, el artículo 106.1 de la LPACAP establece que “las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

En consecuencia, estando en presencia de un expediente de revisión de oficio instado por la Corporación de Derecho Público en relación con un acto administrativo afectado por un posible vicio de nulidad radical, es

preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta que, además, el precepto legal exige que se favorable.

II.2ª. El marco jurídico de aplicación

Tal y como venimos reiterando, la presente consulta versa sobre la propuesta de revisión de oficio instada por el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla en relación con los actos presuntos por los que adquirieron la condición de colegiados no ejercientes cinco ciudadanos italianos que obtuvieron la homologación de sus titulaciones académicas con posterioridad a la fecha de 31 de octubre de 2011.

El artículo 16 de la Ley Foral 3/1998, de 6 de abril, de los Colegios Profesionales de Navarra establece que los Colegios Profesionales admitirán a aquellos profesionales que, previa la presentación de la solicitud correspondiente, posean la titulación oficial y reúnan los requisitos exigidos por las leyes para desarrollar la profesión respectiva.

Por su parte, el artículo 5 de los Estatutos del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla dispone que la incorporación al Ilustre Colegio de Abogados exigirá el cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación vigente, regulación que viene establecida por la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, en cuyo artículo 1.4 se establece que la obtención del título profesional de abogado, en la forma establecida por ella, es requisito imprescindible para la colegiación en los correspondientes colegios profesionales.

II.3ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión

Aun cuando el artículo 106 de la LAPCAP no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, establece algunas previsiones de obligado cumplimiento. El procedimiento de revisión puede iniciarse de oficio o por solicitud del interesado, estableciendo el artículo 106.5 que cuando, como sucede en este supuesto, el procedimiento se haya iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses sin dictarse

la resolución producirá la caducidad del mismo. En cualquier caso, para que proceda la revisión de oficio resulta necesario el dictamen favorable del órgano consultivo. A tal efecto, el artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, dispone que a la petición de la consulta se acompañará la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

En el presente caso, el expediente se inició de oficio mediante acuerdo del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla de 24 de mayo de 2018, dentro del plazo para resolver, habiéndose acordado la suspensión del plazo máximo por un máximo de tres meses al amparo de la posibilidad reconocida por el artículo 22.1.d) de la LPACAP. El acuerdo de inicio del expediente de revisión se notificó a los interesados dándoles la oportunidad de formular alegaciones y proponer medios de prueba en defensa de sus derechos e intereses legítimos, posibilidad que fue ejercitada por cuatro de los cinco afectados. Ello no obstante, tales alegaciones fueron rechazadas, de forma motivada, por la propuesta de resolución aprobada por la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla el día 4 de septiembre de 2018, que ha sido remitida a este Consejo de Navarra para la emisión de nuestro dictamen y que igualmente fue notificada a los interesados en el domicilio a los efectos indicado.

En definitiva, en el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio tramitado por el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla se ha tramitado correctamente cumpliendo las exigencias establecidas por el artículo 106 de la LPACAP y respetando los derechos de los interesados en el procedimiento.

II.4ª. Procedencia de la revisión de oficio

Mediante la Ley 34/2006, de 30 de octubre, se reguló el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. La exposición de motivos del texto legal señalaba que la regulación del régimen de acceso a la profesión de abogado en España era una exigencia derivada de los artículos 17.3 y 24 de la Constitución en la medida en que son colaboradores

fundamentales en la impartición de justicia, y la calidad del servicio que prestan redundan directamente en la consecución del derecho a una tutela judicial efectiva. La ley 34/2006, dice la exposición de motivos, es complemento de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, que consagra la función de los abogados, a los que se reserva la dirección y defensa de las partes, de modo que les corresponde garantizar la asistencia letrada al ciudadano en el proceso, así como el asesoramiento en Derecho tendente a evitar el proceso mediante fórmulas preventivas y compositivas.

La exposición de motivos recuerda que la necesaria capacitación de los profesionales ha sido una reivindicación constante de los Colegios de Abogados y del Consejo General de la Abogacía, que han reclamado la importancia de la formación práctica de los profesionales adicional a la obtenida durante los estudios de grado.

Por otra parte, se indica que la experiencia del Derecho comparado muestra que la actuación ante los tribunales de justicia y de las demás actividades de asistencia jurídica requieren la acreditación previa de una capacitación profesional que va más allá de la obtención de una titulación universitaria, lo que justifica la regulación de los títulos profesionales complementarios al título universitario de Derecho: el título profesional de abogado exigible para prestar asistencia jurídica utilizando la denominación de abogado; y el título profesional de procurador, exigible para actuar ante los tribunales en calidad de tal.

Además, la exposición de motivos indica que en una Europa que camina hacia una mayor integración, se hace imprescindible la homologación de estas profesiones jurídicas, en orden a garantizar la fluidez en la circulación y el establecimiento de profesionales, uno de los pilares del mercado único que constituye la base esencial de la Unión Europea.

El artículo 1 establece que el objeto de la Ley es regular las condiciones de obtención del título profesional de abogado, siendo necesaria la obtención de tal título profesional para el desempeño de la asistencia letrada en procesos judiciales y extrajudiciales, así como para prestar

asistencia letrada o asesoramiento utilizando la denominación de abogado e, igualmente, es requisito imprescindible (artículo 1.4) para la colegiación en los correspondientes colegios profesionales.

Tras regular los cursos de formación y las prácticas, el artículo 7 establece que la evaluación de la aptitud profesional, que culmina el proceso de capacitación profesional, tiene por objeto acreditar, de modo objetivo, formación práctica suficiente para el ejercicio de la profesión.

La disposición adicional primera precisaba que el ejercicio permanente en España de la profesión de abogado o procurador con título profesional obtenido en otro Estado miembro de la Unión Europea se regulará por su legislación específica. La disposición adicional cuarta establecía que los colegios profesionales deberán adaptar su normativa a lo previsto en la presente ley, y la disposición transitoria única establece que la exigencia de los títulos profesionales de abogado no será exigible a quienes ya estuvieran colegiados, como ejercientes o no ejercientes, a la entrada en vigor de la ley, ni a quienes sin estar incorporados a un colegio hubieran estado antes de la entrada en vigor de la ley, durante un plazo, continuo o discontinuo, no inferior a un año y se colegien antes de ejercer como tales. Por último, en el apartado 3, de la disposición transitoria, se establecía que quienes en el momento de entrada en vigor de la ley (a los cinco años de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, conforme a lo señalado por la disposición final tercera) estuvieran en posesión del título universitario de licenciado o de grado en Derecho disponían de un plazo de dos años, a contar desde la entrada en vigor de la norma, para proceder a colegiarse, como ejercientes o no ejercientes, sin que les fuera exigible la obtención del título profesional de abogado o procurador.

Posteriormente, mediante el Real Decreto-Ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles, mercantiles; derogado por la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, se modificó la Ley 34/2006, con la finalidad de dar satisfacción a las legítimas expectativas de los estudiantes de Derecho que, en el momento de la publicación de la ley se encontraban matriculados en sus estudios universitarios y vieron

completamente alteradas las condiciones de acceso a las profesiones de abogado y procurador.

La exposición de motivos de la Ley 5/2012, establecía que:

“La modificación que se aprueba es congruente con la exposición de motivos de la propia Ley 34/2006, que declara como objetivo no quebrar «las expectativas actuales de los estudiantes de la licenciatura o grado en Derecho». Sin embargo, la *vacatio legis* de cinco años que fijó inicialmente la Ley se ha revelado insuficiente para dar satisfacción a un colectivo de estudiantes que no han podido completar sus estudios en dicho periodo de cinco años. Se trataría de resolver problemas de los estudiantes que se matricularon en licenciaturas de Derecho con anterioridad al 31 de octubre de 2006, momento en el que no se exigían los títulos profesionales para el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador y que no han podido finalizar sus estudios en el citado plazo. Por una omisión no querida del legislador, dichos estudiantes sufren una discriminación, puesto que se quiebran las expectativas legítimas que tenían en el momento en el que comenzaron a cursar sus estudios en Derecho. Pero, además, se aprovecha la ocasión para reconocer un régimen especial de acceso al ejercicio profesional para los licenciados en Derecho, cualquiera que sea el momento en que inicien o finalicen sus estudios, atendiendo de este modo a diversas iniciativas planteadas en sede parlamentaria. Por otra parte, se contempla la situación de los poseedores de títulos extranjeros susceptibles de homologación al título español de licenciado en Derecho, mediante la introducción de una nueva disposición adicional que permite acceder a las profesiones jurídicas a quienes hubiesen iniciado el procedimiento de homologación antes de la entrada en vigor de la Ley. La futura modificación contemplará la expedición de los títulos profesionales por parte del Ministerio de Justicia. Además, para acabar con la incertidumbre generada por el apartado 3 de la disposición transitoria única de la citada Ley 34/2006, se introduce una mejora técnica en la redacción aclarando que no es necesario estar en posesión del título de licenciado o grado en Derecho, sino que basta estar en condiciones de obtenerlo, es decir, no es necesario estar en la posesión material del título, sino haber concluido los estudios cuando entra en vigor la Ley. Con ello se salvaguardan los derechos de los licenciados que habiendo finalizado sus estudios, por el retraso o descuido en la solicitud de los títulos a las universidades queden excluidos del ámbito de la disposición transitoria de la Ley”.

Pues bien, por medio de la disposición final cuarta de la Ley 5/2012, se modifica el artículo 2 y la disposición transitoria única y se añaden dos nuevas disposiciones adicionales, octava y novena, con la siguiente redacción:

Disposición adicional octava, licenciados en Derecho.

“Los títulos profesionales que se regulan en esta Ley no serán exigibles a quienes obtengan un título de licenciado en Derecho con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, siempre que en el plazo máximo de dos años, a contar desde el momento en que se encuentren en condiciones de solicitar la expedición del título oficial de licenciado en Derecho, procedan a colegiarse, como ejercientes o no ejercientes”.

Disposición adicional novena. Títulos extranjeros homologados.

“Los títulos profesionales que se regulan en esta Ley no serán exigibles a quienes en el momento de entrada en vigor de la presente Ley hubieran solicitado la homologación de su título extranjero al de licenciado en Derecho, siempre que en el plazo máximo de dos años, a contar desde el momento en que obtengan dicha homologación, procedan a colegiarse, como ejercientes o no ejercientes”.

En definitiva, la Ley 34/2006, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador exime de la obtención del título profesional en los siguientes casos:

1. Quienes en el momento de la entrada en vigor de la Ley (31 de octubre de 2011) estuvieran en posesión del título de licenciado o de grado, o en condiciones de solicitar su expedición, disponiendo de un plazo máximo de dos años (31 de octubre de 2013) para proceder a colegiarse como ejercientes o no ejercientes (disposición transitoria única 3).
2. Quienes hayan obtenido un título de licenciado o grado en Derecho con posterioridad a la entrada en vigor de la ley (31 de octubre de 2011), siempre que en el plazo máximo de dos años, a contar desde el momento en que se encuentren en condiciones de solicitar la expedición del título oficial de licenciado en Derecho, procedan a colegiarse como ejercientes o no ejercientes.

3. Quienes en el momento de entrada en vigor de la ley hubieran solicitado la homologación de su título extranjero al de licenciado en Derecho, siempre que en el plazo máximo de dos años, desde el momento en que obtengan la homologación, procedan a colegiarse como ejercientes o no ejercientes.

Centrado así el marco legal vigente, se comprueba que, en los expedientes sometidos a revisión de oficio, las personas interesadas obtuvieron el certificado de homologación de sus estudios en Italia al de licenciado en Derecho de España, previa superación de los requisitos formativos complementarios en los términos señalados en el artículo 17 del Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan las condiciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior, en diferentes meses del año 2015, siendo conveniente indicar que, tal y como señalan los certificados de homologación expedidos, la homologación producirá los mismos efectos que el título español en todo el territorio nacional, desde la fecha de su expedición.

Siendo ello así, resulta evidente que los afectados por los expedientes de revisión no se encontraban amparados por las excepciones contempladas en la disposición adicional novena, ya que, al momento de entrada en vigor de la Ley 34/2006, es decir, al 31 de octubre de 2011, no habían ni solicitado ni, por lo tanto, obtenido el certificado de homologación de sus estudios italianos al de licenciado en Derecho español. Consecuentemente con lo anterior, los afectados estaban sometidos plenamente a las exigencias de la obtención del título profesional de abogado, que se configura (artículo 1.4) como requisito imprescindible para la colegiación.

En los escritos de alegaciones se plantea que hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no decida sobre la conformidad de la disposición adicional novena de la Ley 34/2006, con el Derecho Comunitario podrían surgir dudas de que el acto de colegiación pudiera considerarse nulo por contrario al ordenamiento jurídico.

En relación con tal invocación, no tiene constancia este Consejo de Navarra de que se haya planteado ninguna cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la citada disposición adicional novena de la Ley 34/2006.

Es cierto, tal y como consta en el expediente remitido, que por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Madrid, se dictó sentencia de 27 de junio de 2014, resolviendo el recurso contencioso-administrativo nº 454/2013, en la que estimando el recurso interpuesto por un ciudadano italiano frente a acuerdo de denegación de colegiación del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, al carecer el solicitante del título profesional de abogado exigido por el artículo 1.4 de la Ley 34/2006, declaró la inaplicación de la disposición adicional novena por entenderla contraria al Derecho Comunitario Europeo. Sin embargo, tal sentencia fue revocada por la sentencia 363/2015, de 31 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recurso de apelación 1542/2014, al considerar que la sentencia de instancia había aplicado indebidamente la normativa que citaba (Directivas 89/48/CEE y 98/5/CE), ya que en dichas directivas se regula el ejercicio de la profesión de abogado en otros Estados miembros por quienes hubieran obtenido el “título profesional” de abogado, no el “título académico”, en su país de origen.

En relación con la atribución del carácter discriminatorio que el Juzgado de instancia atribuía a la disposición adicional novena, la sentencia de apelación discrepaba de las consideraciones que motivaban tal conclusión y consideraba que los errores de interpretación y aplicación de la normativa invocada por el Juzgado conllevaba que quedasen inexplicados los motivos por los que consideraba discriminatoria para los extranjeros su contenido y que, en cualquier caso, la supuesta discriminación no era de tal relevancia que permitiera la inaplicación directa de una norma de rango legal.

Sobre la misma cuestión versa la sentencia 725/2015, de 29 de junio, también del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en recurso de apelación 221/2015, sobre Procedimiento Especial de Protección de los Derechos Fundamentales, interpuesto por un ciudadano italiano al que el

Ilustre Colegio de Abogados de Madrid denegó la colegiación por aplicación del contenido normativo de la disposición adicional novena de la Ley 34/2006.

En dicha sentencia se indica que no procede plantear la cuestión de inconstitucionalidad instada por el recurrente al no apreciarse la alegada discriminación, en función de su nacionalidad, de licenciados en Derecho a la hora de solicitar su colegiación profesional.

La sentencia continuaba diciendo que:

“El recurrente pretende con ese título de licenciado en derecho obtenido en Italia en 2010 y homologado en España en 2013, su colegiación en el colegio demandado de conformidad con lo dispuesto por la Ley 34/2006 de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Como dijo esta Sala en la citada sentencia, hasta la aprobación de dicha ley se podía ejercer la profesión de abogado con los únicos requisitos de ser licenciado en Derecho (título académico) y estar colegiado en cualquiera de los colegios de abogados de España. Con la aprobación de dicha ley pasó a exigirse un requisito adicional, la obtención de «título profesional» de abogado. La expresión «título profesional» se realiza para diferenciarla del título académico de licenciado en derecho. En esa misma norma se estableció un régimen transitorio que exime del «título profesional» hasta una determinada fecha, en determinados supuestos. Se recoge en las disposiciones adicionales octava y novena. En esos supuestos la mera colegiación, si se dispone del «título académico», faculta para el ejercicio de la profesión de abogado sin tener que obtener el «título profesional».

En este caso, igualmente la pretensión del recurrente es poder ejercer la profesión de abogado sin necesidad de obtener el «título profesional», es decir, sin tener que acreditar la capacitación profesional mediante la superación de la correspondiente formación especializada y la evaluación regulada en la ley (artículo 2), porque, una vez convalidado su título académico italiano, si obtiene el «título profesional», podrá colegiarse y ejercer la abogacía en España. Dicho interesado no cuestiona que cuando solicita la homologación del título había transcurrido el plazo de dos años exigido por la disposición adicional novena de la Ley 34/2006. Toda su argumentación articulada en su recurso tramitado como procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales se fundamenta en que no se ha de aplicar lo dispuesto en esa disposición adicional porque entiende que existe una discriminación entre licenciados.

Sin embargo, insiste esta Sala en sus argumentos recogidos en la reiterada sentencia de este mismo año. No existe en dicha disposición adicional novena, en comparación con la octava, una diferencia entre licenciados en Derecho ni entre los que hubieran obtenido esa licenciatura en otro país comunitario. Sólo se establece un plazo temporal a la hora de que cualquier licenciado en Derecho con título anterior que no estuviera colegiado en el respectivo colegio de abogados se colegie y así evitar hacerlo una vez transcurrido dicho término temporal y en ese caso ya con las condiciones de capacitación profesional expuestas y que se les exige a los licenciados en Derecho a partir de la entrada en vigor de esa ley. Por lo tanto, admitir tal pretensión sin cumplir lo preceptuado por la disposición adicional novena de la ley convertiría en permanente la inaplicación de la ley en su conjunto ya que permitiría acceder al ejercicio profesional sin necesidad de obtener el título profesional; cuestión de legalidad ya resuelta por este Tribunal en la reiterada sentencia invocada”.

En definitiva, no existe en la actualidad decisión judicial que impida la plena aplicación de la exigencia de la obtención del título profesional de abogado, como requisito imprescindible para la colegiación de los ciudadanos comunitarios que no hubieran solicitado la homologación de sus títulos con los de España con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 34/2006, establecida por el artículo 1.4 de la Ley que regula el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

Las propuestas de resolución de los expedientes de revisión de oficio remitidas por el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla fundamentan la nulidad de los actos presuntos estimatorios de las solicitudes de colegiación en la causa prevista por el artículo 47.1.f) de la LPACAP que atribuye el vicio de nulidad radical a “los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezcan de los requisitos esenciales para su adquisición”.

Este Consejo de Navarra de conformidad con la doctrina jurisprudencial, viene manteniendo:

“...que para la concurrencia de esta concreta causa de nulidad no basta con la infracción del ordenamiento jurídico, sino que, además, es precisa la carencia de requisitos esenciales para que el administrado adquiera facultades o derechos. Como ya hemos declarado en dictámenes anteriores (entre otros, Dictamen 6/2006 y Dictamen

23/2008) «para la consideración de qué elementos han de ser calificados de esenciales o no, ha de partirse de la distinción entre requisitos necesarios y requisitos esenciales, ya que no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de esenciales. El carácter esencial es un concepto jurídico indeterminado, pero determinable teniendo en cuenta las circunstancias de cada supuesto, referido a las condiciones relevantes e inexcusables, cuya falta impide la generación de la facultad o derecho; se refiere a una infracción cualificada, cuando el acto se funda en hechos o requisitos inexistentes o inadecuados para la adquisición de las facultades o derechos, es decir, cuando faltan los requisitos determinantes o sustanciales para el nacimiento mismo de la situación o derecho. Así pues, la falta de los requisitos esenciales sólo puede apreciarse en los casos extremos de ausencia de un presupuesto inherente a la estructura misma del acto sin el cual éste carecería absolutamente de base»”.

En los expedientes analizados, ninguna duda puede existir de que la obtención del título profesional de abogado, con posterioridad a la entrada en vigor de la ley, en los términos que se derivan de la disposición adicional novena, es un requisito esencial e imprescindible para que los ciudadanos de estados miembros de la Unión Europea puedan colegiarse, como ejercientes o no ejercientes, en los Colegios de Abogados de España.

Consecuentemente con ello, los actos presuntos por los que se adquieren la condición de colegiados no ejercientes de los ciudadanos italianos a los que se refieren las propuestas de resolución de los expedientes de revisión de oficio tramitados por el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla, están viciados de nulidad de pleno derecho al amparo de lo establecido por el artículo 47.1.f) de la LPACAP, ya que los referidos actos presuntos les atribuyen facultades y derechos careciendo del requisito esencial e imprescindible de haber obtenido el título profesional de abogado, conforme a lo establecido por la Ley 34/2006, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente las propuestas de revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno derecho, de los actos presuntos por los que don..., doña..., don..., doña... y don... adquirieron la

condición de colegiados no ejercientes en el Ilustre Colegio de Abogados de Tafalla.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.