

Dictamen nº: **197/18**

Consulta: **Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **03.05.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 3 de mayo de 2018, emitido ante la consulta formulada por el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por Dña. (en adelante “*la reclamante*”) derivada de los acuerdos de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid por los que se acordó la baja en la profesión por impago de cuotas colegiales.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 29 de marzo de 2017, la reclamante presentó en el registro del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (en adelante, ICPM) una reclamación de responsabilidad patrimonial solicitando una indemnización por los daños y perjuicios supuestamente derivados de los Acuerdos de la Junta de Gobierno del ICPM de 30 de septiembre de 2009 y 17 de noviembre de 2009 en los que se acordó su baja en la profesión por impago de cuotas colegiales.

Refiere en su reclamación, que las cuotas colegiales comenzaron a exigirse por parte del ICPM tras la entrada en vigor del Reglamento de Cuotas Colegiales aprobado por Acuerdo de la Junta General Extraordinaria del ICPM de 1 de julio de 2004 y que recurrido dicho Acuerdo por la reclamante junto a otros procuradores, se dictaron Autos de 24 de mayo de 2006 y posterior aclaratorio de 20 de junio del mismo año que estimaron la medida cautelar de suspensión de la eficacia y ejecutividad del reglamento, suspendiéndose desde ese momento los efectos recaudatorios de las cuotas colegiales.

Afirma que en el procedimiento judicial seguido por la impugnación del Reglamento, de Cuotas Colegiales, la sentencia 29/2009, de 15 de enero del Tribunal Superior de Justicia de Madrid confirmó que el orden jurisdiccional Civil era el competente para su conocimiento y que el Reglamento recurrido recobró ejecutividad tras el Auto de la Audiencia Provincial Civil de Madrid de 17 de septiembre de 2013.

Prosigue su relato indicando que por Acuerdo de la Junta de Gobierno del ICPM de 28 de octubre de 2013 se acordó, en ejecución de los previos Acuerdos de 30 de septiembre de 2009 y 17 de noviembre de 2009, que a partir del 30 de diciembre de ese mismo año se ejecutaría la baja en la profesión de procuradora, por lo que procedió ese mismo día a consignar en la cuenta del ICPM la cuota colegial variable adeudada por importe de 19.000 euros y solicitó dejar sin efecto el Acuerdo de ejecución de baja de 28 de octubre de 2013, lo que fue desestimado por Acuerdo de la Junta de Gobierno del ICPM de 16 de diciembre de 2013.

Recoge también la reclamación que dicho Acuerdo de 16 de diciembre de 2013 fue recurrido judicialmente por la reclamante, recurso contencioso administrativo que fue desestimado por sentencia de 21 de abril de 2015 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Madrid y cuyo recurso de apelación fue estimado parcialmente por sentencia firme de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal

Superior de Justicia de Madrid de 23 de febrero de 2016 que anulaba los acuerdos de 28 de octubre de 2013 y 16 de diciembre de 2013 y ello tras la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2015 que confirmó la declaración de nulidad del artículo 10.5 del Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid de 2011.

Considera la reclamante en su reclamación, que nunca debió acordarse la baja en su profesión con efectos de 30 de diciembre de 2013 en base a una normativa declarada judicialmente nula.

Solicita una indemnización por un importe total de 21.103,50 euros, por daño emergente y lucro cesante 19.185 euros; y por el daño moral irrogado, un 10% de dicho importe.

Acompaña a su reclamación un informe pericial de valoración de daños de 28 de marzo de 2017 suscrito por un analista financiero.

SEGUNDO.- Del estudio del expediente, prolíjo en cuanto a acuerdos del ICPM y resoluciones judiciales y al que no se han incorporado los recursos presentados por la reclamante, se derivan los siguientes hechos de interés para la emisión del presente Dictamen:

1.- Respecto a los acuerdos de baja en la profesión.

La Junta de Gobierno del ICPM, previo requerimiento a la reclamante como colegiada del ICPM de la cuota colegial –cuota variable- e incumplimiento de pago de las cuotas colegiales, acuerda el 30 de septiembre de 2009 la baja de la reclamante en el ejercicio de la profesión desestimándose por la Comisión de Recursos los recursos de alzada y reposición resueltos por acuerdos de 9 de abril de 2010 y 22 de octubre de 2010, respectivamente.

Requerida nuevamente en debida forma al objeto de regularizar la situación de impago de cuotas colegiales que mantenía con el ICPM y

dado su incumplimiento, la Junta de Gobierno del ICPM acuerda por unanimidad el 17 de noviembre de 2009 la baja en el ejercicio de la profesión, desestimándose los recursos de alzada y reposición interpuestos.

El recurso de reposición se desestima por acuerdo de la Comisión de Recursos del ICPM de 22 de octubre de 2010 contra el que se interpone recurso contencioso administrativo desestimado por sentencia de 13 de diciembre de 2012, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Madrid nº 17 que declara ajustados a derecho los acuerdos de la Junta de Gobierno de 30 de septiembre y 17 de noviembre de 2009.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid por sentencia de 20 de septiembre de 2013, declarada firme con fecha 3 de octubre de 2013, desestima el recurso de apelación interpuesto y confirma íntegramente la sentencia recurrida.

2.- Respecto a los acuerdos de la ejecución de la baja en la profesión:

Tras la firmeza de la anterior sentencia, la Junta de Gobierno del ICPM dicta acuerdo de 28 de octubre de 2013 confirmando la ejecución de las bajas en el ejercicio de la profesión acordadas por la Junta de Gobierno en fecha 30 de septiembre de 2009 y 17 de noviembre de 2009 con la indicación, de que la ejecución se llevaría a efecto a partir del día 30 de diciembre de 2013.

Este acuerdo, de 28 de octubre de 2013 fue objeto de recurso extraordinario de revisión que fue desestimado por acuerdo de la Junta de Gobierno del ICPM de 16 de diciembre de 2013 contra el que la reclamante interpone recurso contencioso administrativo que se inadmite por falta de agotamiento de la vía administrativa previa mediante Auto de 9 de octubre de 2014 del Juzgado de lo Contencioso

Administrativo nº 20 de Madrid y cuyo recurso de apelación fue estimado por sentencia de 31 de marzo de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid anulándose el auto apelado con la consecuencia legal de devolver las actuaciones al Juzgado de Instancia para que, sin que pudiera ya declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo, prosiguiera el procedimiento legalmente establecido y dictara la resolución procedente.

La reclamante desiste del procedimiento y por Decreto de 15 de junio de 2015 el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 20 de Madrid se declara terminado el procedimiento con archivo de las actuaciones.

El ya citado acuerdo de 28 de octubre de 2013 también fue recurrido en alzada en el que la reclamante solicitaba además, la adopción de la medida cautelar de suspensión de la ejecución del acto recurrido desestimándose por la Comisión de Recursos, la solicitud de suspensión, por acuerdo de 22 de noviembre de 2013, y el recurso de alzada, por acuerdo de 14 de febrero de 2014.

La reclamante interpone recurso contencioso administrativo contra la desestimación por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto, recurso que es inadmitido a trámite por auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 12 de Madrid, desistiendo la reclamante del recurso de apelación interpuesto según Decreto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de mayo de 2015.

Recurre también, la desestimación expresa del recurso de alzada, desistiendo del mismo según Decreto de 12 de junio de 2015 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 27 de Madrid y la solicitud de dejar sin efecto el acuerdo de ejecución de las bajas en el ejercicio de la profesión y su rehabilitación, que fue desestimado por la Junta de Gobierno del ICPM de 16 de diciembre de 2013.

Por sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Madrid de 21 de abril de 2015 se desestima el recurso contencioso administrativo que interpone para dejar sin efecto los acuerdos de baja de fecha 30 de septiembre y 17 de noviembre de 2009 y el acuerdo de ejecución de 28 de octubre de 2013, por impago de la cuota colegial variable.

El fundamento de derecho tercero expresa:

“En el presente caso, no consta probado que la recurrente haya satisfecho el importe total de la cantidad adeudada en concepto de cuota colegial variable más los intereses. Dicha deuda, según listado adjuntado al Acuerdo de fecha 17 de noviembre de 2009 -folios 1 a 39 del expediente administrativo- ascendía a la cantidad de 53.292,00 euros. Por lo que el abono parcial de dicha cantidad por importe de 19.000 euros en modo alguno puede llevar aparejada su rehabilitación y reincorporación al ejercicio profesional.

La recurrente afirma que el Colegio de Procuradores en ningún momento le notificó que cantidad en concepto de cuota variable debía abonar, pero tal argumento no puede prosperar. Porque la propia incoación de un expediente por impago de la cuota colegial implica necesariamente una previa liquidación de duda y posterior requerimiento de pago. Pero es que, consta plenamente acreditado que desde el año 2009 la recurrente tenía pleno conocimiento de la cantidad adeudada y así se le notificó de forma expresa, según resulta del documento nº 3 de los aportados con la contestación (...).”

El recurso de apelación interpuesto se estima parcialmente por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de febrero de 2016. Esta sentencia respecto a la rehabilitación solicitada expresa que *“el pago parcial de la misma en función de las cuentas que aquella efectúa no supone el cumplimiento estricto de lo exigido normativamente, pues, volvemos a recordar, es ajeno a esta jurisdicción la determinación*

correcta de la cuantía, sin que además conste el pago de lo total adeudado ni que dicha cantidad haya sido modificado en vía civil". La sentencia, estima parcialmente el recurso y anula los acuerdos de la Junta de Gobierno del ICPM de 16 de diciembre de 2013 y 28 de octubre de 2013 a la vista de una sentencia del Tribunal Supremo dictada el 15 de junio de 2015 que declaró nulo el artículo 10.5 del estatuto colegial aprobado por acuerdo de la Junta General extraordinaria celebrada el 15 de julio de 2010.

Con posterioridad a dicha sentencia el ICPM dictó nuevos acuerdos de ejecución de la baja de la procuradora en el ejercicio de la profesión que fueron objeto de recurso contencioso administrativo y de cuyos procedimientos judiciales se tuvo por desistida y apartada la reclamante.

3.- Respecto a las actuaciones ante la jurisdicción civil.

Se impugnó el acuerdo del ICPM de 1 de julio de 2004 por el que se aprobó el sistema de cuotas colegiales, concretamente, la *"financiación por cuota fija y cuota variable"*.

Instada la adopción de medidas cautelares, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Coslada, mediante auto de 14 de noviembre de 2013, acordó la suspensión de la ejecutividad del citado acuerdo de 1 de julio de 2004, si bien, fue revocado por auto de 24 de julio de 2013 de la Audiencia Provincial de Madrid de 24 de julio de 2013.

4.- Respecto de los Estatutos del ICPM.

En el Procedimiento Ordinario 286/11 y acumulados, seguidos a instancia de determinados procuradores de los Tribunales, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló el Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid aprobado por

Acuerdo de su Junta General Extraordinaria de 15 de julio de 2010, cuya publicación fue dispuesta por Orden del consejero de Presidencia, Justicia e Interior de 25 de octubre siguiente.

Formalizados diversos recursos de casación, fueron desestimados todos ellos por Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2015, RC 981/13.

TERCERO.- A causa de la referida reclamación se instruyó un procedimiento de responsabilidad patrimonial del que constituyen aspectos a destacar en su tramitación, los siguientes:

El 18 de abril de 2017 se notifica a la reclamante el escrito del secretario del ICPM comunicando el inicio del procedimiento.

Obra en el expediente que el 25 de septiembre de 2017 la instructora del procedimiento en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 81.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) solicita informe a la Junta de Gobierno Local.

El 29 de septiembre de 2017 el secretario del ICPM emite un informe descriptivo de antecedentes con incidencia en la reclamación presentada al que adjunta: acuerdos de la Junta de Gobierno de 22 de octubre de 2009, 26 de noviembre de 2009, 20 de septiembre de 2011, 31 de octubre de 2013, 19 de diciembre de 2013 y 4 de abril de 2016; sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de septiembre de 2013; decreto de 20 de mayo de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por el que se acuerda tener por desistida a la reclamante del recurso de apelación interpuesto contra el auto de 9 de octubre de 2014 dictado en el Procedimiento Ordinario 120/2014 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 12 de Madrid; decreto de 12 de junio de 2015 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 27 de Madrid, por el que se tiene por desistida y apartada a la reclamante

del recurso presentado; sentencia 145/2015 de 21 de abril del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Madrid; sentencia 152/2016 de 23 de febrero del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada en el recurso de apelación interpuesto por la reclamante contra la citada sentencia 145/2015, y sentencia 566/2014 de 11 de septiembre del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictada en el recurso de apelación 691/2014 interpuesto contra la sentencia de 4 de febrero de 2014 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 22 de Madrid.

Una vez instruido el procedimiento se confirió trámite de audiencia a la interesada que compareció para obtener copia del expediente según acta de comparecencia de 18 de octubre de 2017 y formuló alegaciones en escrito de 2 de noviembre de 2017. En el citado escrito, además de dirigir su reproche al informe de la Junta de Gobierno de 29 de septiembre de 2017 por considerar que no contiene análisis ni conclusión alguna, alega que no se ha desvirtuado el contenido de su reclamación y adjunta:

- Sentencia de 19 de febrero de 2008 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 21 de Madrid.
- Sentencia de 15 de enero de 2009 (Recurso de Apelación 947/2008).
- Auto de 21 de julio de 2014 de la Audiencia Provincial de Madrid (Recurso de Apelación 207/2013).
- Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de abril de 2016.
- Resguardo de ingreso en efectivo en entidad bancaria en concepto de pago de cuotas *ad cautelam*.

El 15 de noviembre de 2017 la instructora formula propuesta de resolución proponiendo la desestimación de la reclamación al no concurrir los requisitos exigidos.

CUARTO.- El ICPM a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno formula preceptiva consulta por trámite ordinario que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 28 de enero de 2018 correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 3 de mayo de 2018.

Conforme a los artículos 14 y 19 del ROFCJA se solicitó al ICPM se completara el expediente con diversa documentación, lo que tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el 19 de abril de 2018.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de noviembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello según el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

En efecto, los Colegios Profesionales son corporaciones de Derecho Público con posibilidad, en cuanto tales, de producir actos

administrativos (sin perjuicio de que no todas sus decisiones, por razón de su contenido, merezcan esta consideración). En este punto, la jurisprudencia es clara. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a) de 27 de mayo de 2002, apuntaba en su fundamento jurídico segundo que *“los colegios profesionales se configuran normativamente como corporaciones de derecho público representativas de intereses profesionales, y por tanto, en lo que atañe a su constitución y la realización de funciones públicas”*.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en las Sentencias 227/1998, de 26 de noviembre, y 219/1989, de 21 de diciembre, se pronunció acerca de la naturaleza de las funciones desarrolladas por los Colegios Profesionales, señalando que en ellas encontramos un aspecto privado (como son la prestación de una serie de servicios a sus miembros, junto con la representación y defensa de los intereses económicos y corporativos) pero, al mismo tiempo, se les reconoce a estas instituciones una dimensión pública (velar por el ejercicio de la profesión respectiva, colaborar con la Administración, etc.).

A los Colegios Profesionales, como corporaciones de Derecho Público, se les confieren determinadas potestades públicas, como son la potestad normativa (reglas que regulen el ejercicio de la profesión y de carácter deontológico), la potestad disciplinaria o la potestad autorizatoria en relación con la colegiación de quienes pretenden acceder a aquellos con el objeto de poder desarrollar determinada profesión.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, se refiere a esa doble condición al afirmar en su Preámbulo:

“Los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que atienden a la defensa y promoción de los legítimos intereses particulares de sus miembros. Sin embargo, los mismos vienen

desarrollando históricamente funciones de indiscutible interés público que la presente Ley pretende reforzar (...). Esta dimensión pública de los entes colegiales llevó al legislador a configurar los Colegios Profesionales como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho Público. Esta configuración determina cuál ha de ser la Ley a que se refiere el artículo 36 de la Constitución, que establezca el régimen jurídico aplicable a los mismos”.

La referida ley autonómica, en su artículo 2, se refiere a la naturaleza jurídica de los Colegios como Corporaciones de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y el artículo 5 añade en su apartado 1 que ejercerán, además de sus funciones propias, las competencias administrativas que les atribuya la legislación estatal y autonómica.

Como ha señalado la Sentencia de la Sala de Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de febrero de 2016, RA 1433/2015, cuando se trata de la baja en la condición de colegiado por impago de cuotas, el procedimiento para llevarla a cabo se encuadra dentro de las funciones públicas que ejercen los colegios profesionales, o como también señalara la misma Sala en Sentencia de 28 de abril de 2014, RA 2009/2013, pertenece al campo de las atribuciones de la jurisdicción contencioso-administrativa (luego constituye el ejercicio de una potestad de derecho público), el revisar la consecuencia legal que lleva aparejada la falta de abono de las cuotas.

En este punto, conviene aclarar que la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, materializa según su Preámbulo el propósito de racionalizar la Administración con un menor coste para los ciudadanos, a cuyo efecto se suprimió el Consejo Consultivo de la Comunidad sin que ello supusiera una merma de los derechos de los ciudadanos ni de los principios de imparcialidad e independencia que rigen el funcionamiento de la Administración Pública.

De esta forma, y según aclara también el legislador, a partir de dicho momento la función consultiva sería ejercida por los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid mediante la creación de una Comisión Jurídica Asesora en virtud de lo dispuesto en aquel momento en la disposición adicional decimoséptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La sustitución de un órgano por otro se hizo en términos de subrogación, sin que en modo alguno se manifiesto ni en la parte expositiva ni el articulado de la ley el propósito de producir modificación en cuanto a las competencias del órgano consultivo. Lo anterior resulta especialmente claro a la vista del artículo de la referida Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en sus dos primeros apartados:

“1. Queda suprimido el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, subrogándose en el conjunto de derechos y obligaciones la Consejería de Presidencia Justicia y Portavocía del Gobierno.

2. La función consultiva que hasta ahora era ejercida por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid pasa a articularse a través de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional decimoséptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A tal fin se crea la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el seno de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”.

Conforme a ello, hacemos nuestra la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que ya entendió en su momento que, cuando se tratare de las materias en que su intervención mediante la emisión del correspondiente dictamen resulta preceptiva, sus

competencias consultivas debían extenderse no solo a la Administración general de la Comunidad de Madrid, las entidades locales y sus organismos autónomos y entidades de derecho público dependientes, que junto a las Universidades públicas eran objeto de cita expresa entre sus atribuciones, sino también a los colegios profesionales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. En dicho sentido, los dictámenes del extinto órgano 2/08, de 8 de octubre; 86/08, de 12 de noviembre, y 519/09, de 2 de diciembre.

La solicitud ha sido cursada por el ICPM a través del Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, puesto que, según el artículo 4.1 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, “*Los Colegios Profesionales se relacionarán con la Comunidad de Madrid a través de la Consejería cuyo ámbito de competencias tenga relación con la profesión respectiva, en lo relativo a los contenidos propios de cada profesión*”, añadiendo el apartado 2 que “*En el resto de materias y, especialmente, en lo relativo a materias corporativas e institucionales contempladas en esta Ley, los Colegios Profesionales se relacionarán con la Comunidad de Madrid a través de la Consejería de Presidencia*”.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de abril, de Régimen Jurídico del Sector Público en cuanto es la persona afectada por los acuerdos y resoluciones de baja adoptados por el ICPM.

Por otra parte, el ICPM, corporación de derecho público de carácter profesional con personalidad jurídica propia, se encuentra legitimado pasivamente en cuanto el supuesto daño se imputa a la adopción de diversos acuerdos y resoluciones de baja en la profesión de procurador.

Por lo que se refiere al requisito temporal, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC que establece que *“En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.”*

El criterio de esta Comisión, siguiendo la doctrina fijada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 25 de enero de 2000, consiste en fijar el día inicial del plazo en la notificación de la sentencia al reclamante o cuando éste conoce su contenido si no ha sido parte en el proceso.

En este caso la reclamación presentada el 29 de marzo de 2017 trae causa de una serie de acuerdos y resoluciones judiciales relacionadas con el impago por la reclamante de las cuotas colegiales. En particular se sustenta en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de febrero de 2016, que estimó parcialmente el recurso interpuesto por la reclamante contra la sentencia de 21 de abril de 2015 dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Madrid.

En el expediente no consta la fecha de notificación de la sentencia, si bien, podría entenderse presentada en plazo si tenemos en cuenta, que la reclamante indica en su escrito de reclamación que le fue notificada el 29 de marzo de 2016, el ICPM no cuestiona dicha fecha y la reclamación se sustenta también en la disconformidad a derecho de diversos acuerdos del ICPM de baja y ejecución de los acuerdos de baja

en el colegio, siendo la fecha del último de los acuerdos que figuran en el expediente el dictado el 9 de septiembre de 2016.

En cuanto al cumplimiento de los trámites previstos en la LPAC se ha incorporado, conforme el artículo 81 de dicha Ley, el informe del secretario del ICPM al que se atribuye la producción del daño y se ha otorgado el trámite de audiencia contemplado en su artículo 82.

TERCERA.- El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución y su desarrollo en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exige, según una constante y reiterada jurisprudencia, una serie de requisitos, destacando la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2014 (recurso 4160/2011) que, es necesario que concurra:

- a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.
- c) Ausencia de fuerza mayor.
- d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente exige la jurisprudencia el requisito de la antijuridicidad del daño que consiste, no en que la actuación de la Administración sea

contraria a derecho, sino que el particular no tenga una obligación de soportar dicho daño [así sentencias de 1 de julio de 2009 (recurso 1515/2005) y de 31 de marzo de 2014 (recurso 3021/2011)].

CUARTA.- En el presente caso, la interesada formula su reclamación de responsabilidad patrimonial en base a que a partir de la ejecución de la baja en la profesión acordada por ICPM con efectos de 30 de diciembre de 2013 ha sufrido una lesión en su reputación y unos daños derivados del cese en el ejercicio de su profesión de procuradora de los tribunales y ello en base a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 23 de febrero de 2016 que, tal como se ha indicado en antecedentes, estimó parcialmente un recurso de apelación y anuló el acuerdo de la Junta de Gobierno del ICPM de 16 de diciembre de 2013 desestimatorio de la solicitud de la interesada de dejar sin efecto el acuerdo de ese mismo órgano de 20 de octubre de 2013.

En el ámbito concreto de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de la anulación de actos administrativos en vía jurisdiccional, con carácter general, si bien la mera anulación de resoluciones administrativas no presupone el derecho a la indemnización, sí puede ser supuesto de tal indemnización en aquellos casos en que tal anulación produjo unos perjuicios individualizados y evaluables económicoamente que el ciudadano no viene obligado a soportar.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 3^a) de 18 de julio de 2011:

“el derecho a la indemnización no se presupone por la sola anulación de un acto administrativo sino que es preciso que concurran los requisitos exigidos con carácter general para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, requisitos cuya concurrencia, como señala la sentencia de 12 de julio de 2001, han

de ser observados con mayor rigor en los casos de anulación de actos o resoluciones que en los de mero funcionamiento de los servicios públicos...

Y es en relación con la antijuridicidad del daño en tales casos en la que ha incidido de manera especial la jurisprudencia, entre otras, en sentencias de 5-2-96, 4-11-97, 10-3-98, 29-10-98, 16-9-99 y 13-1-00, que en definitiva condiciona la exclusión de la antijuridicidad del daño, por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados.

Por tanto, el examen de la antijuridicidad no debe hacerse desde la perspectiva del juicio de legalidad del acto que fue anulado, cuya antijuridicidad resulta patente por haber sido así declarada por el Tribunal correspondiente o por la propia Administración, sino desde la perspectiva de sus consecuencias lesivas en relación con el sujeto que reclama la responsabilidad patrimonial, en cuyo caso ha de estarse para apreciar dicha antijuridicidad a la inexistencia de un deber jurídico de soportar dichas consecuencias lesivas de acuerdo con el art. 141.1 de la Ley 30/1992 , y no existirá ese deber jurídico cuando la Administración se haya apartado en su actuar de esos parámetros a los que antes nos hemos referido...”.

Conforme a lo expuesto, lo primero que debemos determinar en orden al análisis de la concurrencia de los requisitos necesarios para apreciar la responsabilidad patrimonial del ICPM, es la existencia de un daño real y efectivo, partiendo de la consideración de que la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, recae en quien la reclama, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de marzo de 2014 (recurso 836/2013) que

señala que “*la prueba de la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado, así como la existencia y contenido de éste, corresponde a quien reclama la indemnización, sin que proceda declarar la responsabilidad de la Administración cuando esa prueba no se produce*”.

Por lo que se refiere a la realidad del daño, no resulta controvertido en el expediente que la interesada dejó el ejercicio de la profesión de procuradora de los tribunales, y para acreditar el daño aporta un informe pericial que evidencia la pérdida de ingresos.

Acreditado el daño no parece necesario entrar en un examen de mayor profundidad sobre los conceptos por los que reclama la interesada toda vez que como a continuación analizaremos no concurren otros dos presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Respecto a la relación causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público no puede afirmarse que los perjuicios patrimoniales alegados por la reclamante traigan causa de la actuación del Colegio, o al menos no exclusivamente, puesto que los acuerdos de baja traen causa de expedientes abiertos por impagos de la cuota colegial, deudas colegiales que no han sido objeto de recurso, ni su impago ha sido negado por la reclamante. Sin perjuicio de que pueda estar o no de acuerdo con las cantidades que el ICPM dice le adeuda, la cuestión es que sobre dicha materia no consta exista controversia y, en cualquier caso, de haberla, sería materia sujeta a la competencia de la jurisdicción civil.

Además, no solo es que la reclamante hubiera podido evitar la situación de baja no habiendo dejado de pagar las cuotas colegiales, consecuencia que como miembro del colegio y profesional del derecho debía saber que le podía ser imputada y habiéndose dictado ya en aquellos momentos numerosas resoluciones judiciales que validaban tal

reacción por los colegios de procuradores, sino que, en cualquier momento, pudo ponerle fin abonando las deudas. La posibilidad de rehabilitación le fue advertida en los acuerdos de baja y lo cierto es que, cuando la reclamante quiso hacer uso de ella, lo hizo poniendo a disposición de la corporación colegial una cantidad inferior a la que se le reclamaba y adeudaba.

Consideramos por todo ello que no se ha acreditado la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público.

QUINTA.- Aunque, a título meramente dialéctico, se admitiera la concurrencia de la necesaria relación de causalidad, para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Colegio profesional que promueve la consulta, sería necesario que concurriera también la necesaria antijuridicidad del daño.

En relación con el requisito de la antijuridicidad, debe señalarse que para que exista una lesión indemnizable no es suficiente con que exista un perjuicio material, sino que se requiere que ese perjuicio patrimonial sea antijurídico, y el perjuicio es antijurídico y se convierte en lesión resarcible siempre y cuando la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo.

En tal sentido el artículo 34.1 de la LRJSP dispone:

“1. Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”

Es decir, para que concurra el requisito de la lesión a efectos de su resarcimiento como consecuencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, es preciso que no existan causas de justificación que legitimen como tal el perjuicio de que se trate, cual sucede cuando concurre un título jurídico que determina o impone inexcusablemente ese perjuicio. Así resulta que la lesión no es antijurídica cuando el particular está obligado a soportar las consecuencias perjudiciales de la actuación administrativa, siempre que ésta sea conforme con la norma jurídica a cuyo amparo se dicta.

Por lo que se refiere a la anulación de actos en vía jurisdiccional, recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2010, que “*es en relación con la antijuridicidad del daño en tales casos que se ha incidido de manera especial en la jurisprudencia, entre otras, en sentencias de 5-2-96, 4-11-97, 10-3-98, 29-10-98, 16-9-99 y 13-1-00, que en definitiva condiciona la exclusión de la antijuridicidad del daño, por existencia de un deber jurídico de soportarlo, a que la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados*”.

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2009 se indica lo siguiente:

“*En definitiva, para apreciar si el detrimiento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. Esto es, si, pese a su anulación, la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se la ha atribuido la potestad que ejercita*”.

Este último aspecto, en cuanto a la “*interpretación razonable de las normas*”, fue tenido en cuenta por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en el Dictamen 26/13, de 30 de enero y por esta Comisión Jurídica Asesora en diversos Dictámenes, entre otros, Dictamen 103/16, de 19 de mayo y Dictamen 339/17, de 7 de septiembre, que acogen la doctrina llamada del margen de tolerancia en la actuación de la Administración, de tal modo que para valorar la antijuridicidad del daño causado no basta con la concurrencia de la anulación de la resolución administrativa, sino que se hace precisa la concurrencia de una actuación pública fuera de cauces razonables.

En el presente caso, no ha de obviarse que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de septiembre de 2013 desestimó el recurso de apelación presentado por la reclamante contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 17 de Madrid que declaró ajustados a derecho los acuerdos de la Junta de Gobierno del ICPM de 22 y 24 de noviembre de 2010 por los que se acordó la baja en la profesión de la reclamante por impago de cuotas colegiales y por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de septiembre de 2014 se desestima un recurso de apelación interpuesto por la interesada contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso nº 32 de Madrid de 4 de febrero de 2014 que declaró ajustado a derecho el acuerdo de la Comisión de Recursos del ICPM de 22 de julio de 2012 por el que se acordó dar de baja a la reclamante en el ejercicio de la profesión como consecuencia del impago de cuotas colegiales.

La conclusión a la que llega el Tribunal Superior de Justicia de Madrid después de un minucioso análisis sobre la normativa y jurisprudencia en materia de cobertura legal de la cuota variable indica que “*las cuotas colegiales no están impuestas de forma unilateral por el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, sino que, han sido establecidas por decisión de todos los colegiados, tomada en Junta General celebrada en fecha 1 de julio de 2004, convocada con todos los requisitos legales y*

estatutarios, en la que se aprobó el Reglamento de Cuota Colegial aplicable y aplicado en el presente caso”.

Lo expuesto nos lleva a concluir que los acuerdos del ICPM por los que se declaró la ejecución de la baja en la profesión por impago de cuota colegial por parte de la interesada fueron adoptados en virtud de la firmeza de las citadas resoluciones judiciales que declararon ajustados a derecho los acuerdos de baja en el ejercicio de la profesión, no existiendo obligación indemnizatoria a cargo del ICPM por ausencia de antijuridicidad del daño.

Es más, si se mira con detenimiento la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2015, RC 981/13, que es la que establece con carácter firme y definitivo la anulación del Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid aprobado mediante Orden de 25 de octubre de 2010, del consejero de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid al confirmar la sentencia de instancia, se observará que la anulación de dicha norma colegial no lo es por razones de fondo o de discrepancia con una norma de rango superior, sino por un defecto en la tramitación consistente en no haber recabado la aprobación del Consejo General de Procuradores con carácter previo a su aprobación definitiva por la Comunidad de Madrid en concepto de Administración de tutela.

Y, por otra parte, omite la parte reclamante que la nulidad de dicha norma conduce a la aplicación del Estatuto del ICPM de 15 de diciembre de 1997, que, al igual que la norma posterior anulada, contemplaba en su artículo 73.1.c) la baja de los procuradores que dejaran de pagar sus cuotas sin perjuicio de la posibilidad de rehabilitación mediante al pago de la cantidad adeudada.

En mérito a quanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al no haberse acreditado la relación de causalidad entre la actuación administrativa anulada y el perjuicio alegado y, en cualquier caso, no concurrir la antijuridicidad del daño.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 3 de mayo de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 197/18

Excmo. Sr. Decano del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid

C/ Bárbara de Braganza, 6, 28004 Madrid