

Dictamen nº: **328/18**  
Consulta: **Decano del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **12.07.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 12 de julio de 2018, sobre la consulta formulada por el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid a través del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. ....., sobre indemnización de los daños y perjuicios derivados de la declaración de baja en su condición de colegiado a causa del impago de cuotas colegiales.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 9 de febrero de 2017 se presentó en el registro del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid (en adelante, “ICPM”), escrito de solicitud indemnizatoria formulado en su propio nombre y derecho por el reclamante ya identificado.

En el mismo, citaba como antecedente de la reclamación el Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno del ICPM de 13 de septiembre de 2010, en la que se había acordado darle de la baja en la profesión a consecuencia del impago de las cuotas colegiales en vez de

dictar la pérdida de la condición de colegiado en el ICPM. Refería que tal acuerdo de baja había sido confirmado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencias tras la simple comprobación del impago de las cuotas, ya que dicha Sala no era competente para determinar si procedía o no exigirlas ni su concreta determinación económica.

El reclamante explicaba que, junto con otros compañeros, había procedido a la impugnación en vía contencioso-administrativa del Reglamento de Cuotas Colegiales aprobado por Acuerdo de la Junta General Extraordinaria del ICPM de 1 de julio de 2014, que establecía un nuevo sistema de financiación colegial. En el procedimiento abreviado correspondiente, se había acordado la suspensión del reglamento y, sobre esta base, tanto él como el resto de compañeros habían dejado de pagar las cuotas. Finalmente, tanto el juzgado de instancia como después la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, acordaron la incompetencia de jurisdicción, pero, cuando el asunto llegó a la jurisdicción civil, nuevamente se estimó la medida cautelar solicitada por su parte. A su entender, no fue hasta la fecha del 17 de septiembre de 2013 cuando recobró su ejecutividad el Reglamento de Cuotas Colegiales, una vez desestimada mediante Auto de la Audiencia Provincial de Madrid la solicitud de aclaración de la sentencia recaída en apelación, que dejó sin efecto la medida cautelar adoptada en la instancia.

En tal estado litigioso, fue cuando con fecha 2 de octubre de 2013 se le notificó Acuerdo de 9 de septiembre de 2013 por el que, en ejecución del anteriormente dictado por la Junta de Gobierno del ICPM con fecha 13 de septiembre de 2010, se le dio de baja en el ejercicio de la profesión con efecto a partir del 4 de noviembre de 2013.

Refiere que, ante ello, presentó un escrito con fecha 25 de octubre de 2013 en el que dejaba constancia de haber consignado la cuota

colegial variable con fecha 30 de septiembre de 2013, y solicitaba se dejara sin efecto la baja y se le restituyera en el ejercicio de sus derechos. Dicha petición fue desestimada por la Junta de Gobierno con fecha 28 de octubre de 2013 con fundamento en el art. 10.5 del Estatuto del ICPM, al no haberse procedido al abono de la totalidad de cantidades adeudadas con su interés legal.

El reclamante llama la atención sobre la gravedad de este último Acuerdo, puesto que, cuando fue adoptado, el ICPM era consciente de que el 30 de enero de 2013 la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Madrid había anulado el Estatuto del ICPM del año 2011 en virtud de un recurso formulado entre otros por el actual reclamante; dicha sentencia adquiriría firmeza ante el Tribunal Supremo con fecha 15 de junio de 2015.

Indica que recurrió en alzada el Acuerdo de 28 de octubre, y que frente a su desestimación presunta interpuso recurso contencioso administrativo, que dio lugar a los autos del P.O. 124/2014 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 14 de Madrid, en que se dictó sentencia de 27 de febrero de 2015 que desestimó su recurso. Añade que frente a esa sentencia interpuso recurso de apelación que, bajo el número 772/2015 se tramitó en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Señala, que tras poner en conocimiento del Tribunal Superior de Justicia de Madrid la firmeza de la sentencia que había anulado el Estatuto del ICPM del año 2011, por fin mediante Sentencia de 26 de enero de 2016, dictada en el Recurso de Apelación 772/2015, se estimó parcialmente su recurso. De esa forma, y al adquirir firmeza esta última resolución judicial, quedó definitivamente anulado el Acuerdo de 28 de octubre de 2013, que había denegado su solicitud de rehabilitación colegial.

A juicio del reclamante, la anulación del Acuerdo supone que este nunca debió existir y que jamás debió hacerse efectiva su baja en la profesión acordada el 9 de septiembre de 2013 y confirmada de ejecución el 28 de octubre de 2013 con efectos desde el 4 de noviembre de ese mismo año. Invocaba en su favor determinadas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia y del Tribunal Supremo que habían declarado la responsabilidad patrimonial de los colegios profesionales cuyos acuerdos de privación del derecho al ejercicio libre de la profesión habían sido anulados.

El reclamante considera que ha existido un funcionamiento anormal de la Administración puesto de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 59/2016 de 26 de enero de 2016, que estimó parcialmente su recurso frente a la denegación de la rehabilitación colegial, al haber sido adoptada ésta conforme a una normativa declarada nula.

Aportaba un informe pericial que, en aplicación de la legislación fiscal, valoraba en 224.507 € el daño sufrido por el reclamante entre el 5 de noviembre de 2013 en el que se hizo efectiva su baja en la profesión y el 10 de febrero de 2016 en el que se le notificó la sentencia estimatoria parcial. No obstante, llamaba la atención sobre el hecho de que en dicha indemnización no se había considerado el daño moral que se le había irrogado, cuyo resarcimiento también pretendía en atención al principio de plena indemnidad y cuantificaba prudentemente en 22.450,70 €, que era un 10% de la cantidad reseñada en el informe pericial, lo que ofrece una suma de 246.957,70 € que, con sus intereses legales, es la cuantía reclamada.

Adjuntaba a su escrito el informe pericial de referencia, suscrito con fecha 24 de enero de 2017 por un analista financiero. En cuanto al resto de documentación relacionada con su caso, se acogía al derecho de no presentarla al figurar en los archivos del ICPM.

**SEGUNDO.-** En relación con el contenido de la reclamación, la consulta del expediente administrativo ha puesto de manifiesto los siguientes hechos:

1. Acuerdo de baja en la profesión. Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno del ICPM de 13 de septiembre de 2010 dictado en expediente de impago de la cuota colegial variable, se acordó por unanimidad la baja en el ejercicio de la profesión del actual reclamante. Según se expresaba en la fundamentación del Acuerdo, este se dictaba al amparo de los artículos 5 y 6 del Reglamento de Cuota Colegial a consecuencia del impago de cuotas colegiales, conforme a jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que era objeto de cita, después de haber requerido del interesado la regularización de la situación de impago. En el Acuerdo se dejaba asimismo constancia de la facultad de que el interesado rehabilitase sus derechos mediante el pago de la cantidad adeudada y de sus intereses al tipo legal, así como de las posibilidades de impugnación en vía administrativa y judicial.

La Comisión de Recursos, mediante resolución de 21 de diciembre de 2010, desestimó el recurso de alzada formalizado contra la anterior resolución. El reclamante presentó cuatro escritos en que planteaba cuestiones previas y recurso de reposición, que fueron desestimadas por dicha Comisión en resolución de 29 de abril de 2011.

Entablada vía judicial contra la resolución desestimatoria del recurso potestativo de reposición, mediante sentencia de 24 de septiembre de 2012, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Madrid, se desestimó el recurso contencioso-administrativo también formalizado (P.O. 164/2011). Asimismo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, mediante Sentencia de 21 de junio de 2013 (R.A. 294/13),

desestimó la impugnación suscitada contra la sentencia de instancia, alcanzando firmeza el 3 de septiembre de 2013.

2. Recurso extraordinario de revisión. Frente al Acuerdo de la Junta de Gobierno del ICPM de 13 de septiembre de 2010, el reclamante formuló recurso extraordinario de revisión el 25 de octubre de 2013, que fue desestimado por Acuerdo de la indicada Junta de Gobierno de 20 de noviembre de 2013, y frente a esa desestimación formuló recurso contencioso-administrativo que fue tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 20 de Madrid (P.O. 143/14), si bien, por Auto de 16 de junio de 2015 -que alcanzó firmeza el 16 de julio- se tuvo por desistido al reclamante.

3. Primer Acuerdo de ejecución de la baja en la profesión. Con fecha 9 de septiembre de 2013, la Junta de Gobierno del ICPM, en vista de la firmeza de dicha resolución, acordó la ejecución del Acuerdo de baja en la profesión de 13 de septiembre de 2010, comunicando al interesado que dicha situación tendría efecto a partir del 4 de noviembre de 2013. En su fundamentación, además de hacer referencia a la sucesión de recursos contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 13 de septiembre de 2010, se indicaba que el interesado había resultado beneficiado por la suspensión del Reglamento de Exacción de Cuotas Colegiales aprobado por Acuerdo de la Junta General Extraordinaria del ICPM de 1 de julio de 2004, medida cautelar que había quedado sin efecto en virtud de un Auto de la Audiencia Provincial de Madrid de 24 de julio de 2013, que hacía recobrar la plena vigencia y ejecutividad del referido Reglamento.

El actual reclamante presentó recurso de alzada contra dicha resolución e interesó la suspensión de sus efectos. La Comisión de Recursos, mediante sendos acuerdos de 22 de noviembre de 2013 y de 14 de febrero de 2014, respectivamente, desestimó la posible suspensión y desestimó el recurso de alzada.

El interesado, por medio de escrito de 18 de marzo de 2014, y antes de que se le notificara la resolución de la Comisión de Recursos de 14 de febrero de 2014, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del recurso de alzada; dicho recurso fue admitido y tramitado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid (P.O. 98/14), si bien, por Auto de 10 de julio de 2015 -que alcanzó firmeza el 11 de septiembre- se tuvo por desistido al reclamante.

4. Solicitud de rehabilitación. Mediante escrito presentado el 25 de octubre de 2013, el reclamante solicitó de la Junta de Gobierno del ICPM que se dejara sin efecto el Acuerdo de 9 septiembre de 2013 en cuya virtud se procedía a dictar la ejecución de la baja colegial. La petición se fundamentaba en que el interesado había consignado en la cuenta del ICPM en concepto de pago de cuotas *ad cautelam* relacionadas con el rollo de apelación 206/2013 de la Audiencia Provincial Civil de Madrid, la cantidad de 42.075 euros.

La Junta de Gobierno del ICPM, mediante Acuerdo de 28 de octubre de 2013, desestimó la solicitud de rehabilitación sobre la base del levantamiento de la suspensión dictada en vía judicial civil frente al Reglamento de Cuota Colegial y de la insuficiencia de la cantidad depositada. En este último sentido, comunicaba al interesado que, para obtener la rehabilitación completa de sus derechos y dejar sin efecto la baja en la profesión, debía abonar 92.304 euros, importe actual de sus deudas con la corporación.

Formulado recurso de alzada y solicitada la suspensión por el interesado, la Comisión de Recursos del ICPM resolvió la desestimación de la suspensión el 20 de diciembre de 2013 y la desestimación del recurso el 14 de febrero de 2014 –notificada el 14 de julio de ese año–.

A su vez, el 18 de marzo de 2014, esto es, antes de recibir la resolución expresa a su recurso de alzada, interpuso recurso contencioso-administrativo contra su desestimación presunta, que fue tramitado como P.O. 124/14 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid, que dictó sentencia el 27 de febrero de 2015 desestimatoria del recurso; no obstante, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Primera, en sentencia 59/2016, de 26 de enero de 2016, dictada en Recurso de Apelación 772/2015 estimó parcialmente el recurso.

5. Segundo Acuerdo de ejecución de la baja en la profesión. La Junta de Gobierno del ICPM, en sesión de 1 de abril de 2016, acordó por unanimidad ejecutar la baja del procurador actualmente reclamante por la pérdida de la condición de colegiado. A tenor de su fundamentación, que contenía errores mecanográficos, la decisión se adoptaba al haber adquirido firmeza el Acuerdo de 13 de septiembre de 2010, una vez producida la firmeza de las diversas resoluciones administrativas y judiciales recaídas en torno al mismo. En el mismo, se indicaba que la baja comenzaría a surtir efectos a partir del 7 de abril de 2016, procediéndose a su comunicación a los órganos judiciales.

El interesado presentó un escrito en el que solicitaba la aclaración del Acuerdo de 1 de abril de 2016, al entender que no identificaba con claridad la actuación administrativa a la que se refería y carecía de la necesaria fundamentación. El secretario del ICPM, mediante comunicación de 11 de mayo de 2016, recalcó que se trataba de dar efecto material a la ejecución del Acuerdo de baja de 13 de septiembre de 2010.

Asimismo, formuló recurso de alzada frente al referido Acuerdo de 1 de abril de 2016, siendo desestimado por la Comisión de Recursos con fecha 26 de julio de 2016.

Entablada posteriormente la vía judicial frente al mismo Acuerdo de 1 de abril de 2016, por Decreto de 7 de junio de 2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 19 de Madrid se tuvo por desistido al interesado del mismo (P.O. 74/17).

6. Actuaciones ante la jurisdicción civil. Consta en el expediente administrativo que, por parte del interesado (entre otros procuradores), se impugnó el Acuerdo del ICPM de 1 de julio de 2014, por el que se aprobó el sistema de cuotas colegiales, atacando en particular lo concerniente a la 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 Acuerdo de 1 de julio de 2014. No obstante, la Sección Undécima de la Audiencia Provincial de Madrid, mediante Auto de 24 de julio de 2013, acordó estimar el recurso de apelación interpuesto por el Consejo General de Colegios de Procuradores de los Tribunales de España y por el ICPM, revocando el Auto impugnado y desestimando la medida cautelar (R.A. 206/2013).

7. Anulación 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.-** Recibida la reclamación, por Acuerdo del secretario del ICPM de 23 de febrero de 2017, se comunicó al reclamante la normativa conforme a la cual se iba a tramitar el procedimiento, así como el plazo para su resolución y el sentido de un posible silencio administrativo.

Ya con fecha 25 de septiembre de 2017, se solicitó un informe sobre los hechos a la Junta de Gobierno, siendo suscrito por el secretario de la misma con fecha 29 de septiembre.

Recibido dicho informe, la instructora, mediante oficio de 10 de octubre, otorgó el trámite de audiencia al reclamante.

El reclamante, mediante escrito de 31 de octubre de 2017, incidió en la argumentación expuesta en el escrito inicial de reclamación, procediendo a la crítica del informe emitido en el curso del procedimiento por el secretario de la Junta de Gobierno.

La instructora ha formulado propuesta de resolución suscrita con fecha 15 de noviembre de 2017 en el sentido de desestimar la reclamación al considerar que la totalidad de resoluciones judiciales que han recaído a raíz de los recursos del actual reclamante han declarado conforme a derecho la actuación del ICPM, y que, la única sentencia que le dio parcialmente la razón a aquel, que fue la del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de enero de 2016, salvo la legalidad y sustento legal de los acuerdos de baja, corrigiendo la actuación colegial en el único sentido de haber citado una norma que había sido anulada. Por ello, consideraba que la relación de causalidad contra el daño alegado no había que imputarla a los actos del ICPM, sino al impago de sus cuotas por el actual reclamante, y que en ningún caso cabía sostener la antijuridicidad del daño, puesto que este habría tenido origen en una actuación administrativa ajustada a derecho y declarada legal por diversas resoluciones judiciales.

Con escrito de fecha 15 de enero de 2018, el secretario de la Junta de Gobierno del ICPM pone el conocimiento del reclamante –a quien se le notifica el 17 de enero– la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno y la suspensión del procedimiento por el tiempo que medie entre la petición y recepción del dictamen del órgano consultivo.

Con fecha 27 de abril de 2018, el reclamante recordó por escrito a la instructora del procedimiento su obligación de tramitarlo ajustándose a los plazos previstos legalmente, unir al expediente los documentos necesarios, dar impulso al expediente así como la posibilidad de incurrir en responsabilidad en el caso de incumplirlos.

El 14 de mayo de 2018 se unen al expediente 28 documentos como complemento relativo a todos los acuerdos o resoluciones dictadas por la Junta de Gobierno o por la Comisión de Recursos.

**CUARTO.-** El 17 de mayo de 2018, se recibió en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, procedente del registro de la Consejería Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, un escrito del secretario de la Junta de Gobierno del ICPM con solicitud de dictamen sobre el expediente de responsabilidad patrimonial. El secretario de esta Comisión, con escrito de 18 de mayo comunicó al ICPM que la solicitud había de ser efectuada por el decano del colegio profesional a través del consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, lo que se puso igualmente en conocimiento de dicho consejero con esa misma fecha.

El decano del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, con escrito de 21 de mayo de 2018 dirigido a la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de conformidad con el artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, formuló preceptiva solicitud de

dictamen sobre el expediente de responsabilidad patrimonial, que tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el día 5 de junio de 2018, mediante escrito de solicitud de la consejera de Justicia, correspondiendo su estudio por reparto de asuntos al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez.

Examinada la documentación, que se ha considerado suficiente, el letrado vocal ponente firmó la oportuna propuesta de dictamen, que es deliberada y aprobada por unanimidad en la sesión del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de 12 de julio de 2018.

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 adelante, ROFCJA).

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<sup>a</sup>) 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 (en adelante, LRJ-PAC).

La sustitución de un órgano por otro se hizo en términos de subrogación, sin que en modo alguno se manifieste 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 1 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, en nuestros dictámenes 197/18 y 203/18, de 3 de mayo, que versaban sobre supuestos similares al que examinamos ahora, hicimos nuestra la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que ya entendió en su momento que, cuando se tratara de las materias en que su intervención mediante la emisión del correspondiente dictamen resultase 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 a través de la consejera de Justicia, si bien debería haberse hecho a través del vicepresidente, consejero de Presidencia 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”*. No obstante lo cual, hay que tener en cuenta que el mismo día en que el decano del ICPM dirigía su escrito de solicitud a la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, se produjo la aprobación del Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, entre las que se encontraba la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, que asumía las competencias de la primeramente citada a excepción de las relativas a la materia de Justicia.

Se trata de un defecto formal que no produce indefensión al reclamante, en la medida que la emisión del dictamen de este órgano

consultivo se configura como preceptivo y no vinculante por disposición legal y va dirigido a la adecuada formación de voluntad del colegio profesional solicitante, al que se remitirá el dictamen emitido dando cuenta al vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno y a la consejera de Justicia.

**SEGUNDA.-** A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

En el mismo, el reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 4.1.a) de la LPAC, al ser el profesional afectado por los acuerdos de baja en el ICPM y de ejecución de los mismos de los que trae causa el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

La legitimación pasiva corresponde al ICPM, toda vez que las actuaciones de las que se deduce la pretensión indemnizatoria han sido dictadas por sus órganos. Estas actuaciones, además, se relacionan con el ejercicio de funciones públicas por parte de la corporación colegial.

En cuanto al procedimiento, ha sido iniciado a instancia de parte interesada y en su tramitación se ha solicitado el informe del servicio cuyo funcionamiento se relaciona con la posible lesión indemnizable (art. 81.1 LPAC), que ha sido emitido por el secretario de la Junta de Gobierno, y se ha respetado el derecho de audiencia del reclamante (art. 82 LPAC). Tras las correspondientes alegaciones, se ha elaborado la propuesta de resolución (art. 81.2 LPAC) e, incorporada esta al procedimiento, se ha solicitado el dictamen de este órgano consultivo para que sea emitido en los términos previstos en el tercer párrafo del citado artículo 81.2 de la LPAC.

Por lo que se refiere al plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la ley de constante referencia, el derecho a reclamar prescribe en el transcurso de un año a contar desde el hecho causante de la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En el caso analizado, la reclamación, presentada el 9 de febrero de 2017, trae causa de una serie de disputas relacionadas con el impago por el reclamante de cuotas colegiales. En particular, la reclamación se sustenta en que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia 59/2016, de 26 de enero de 2016 dictada en el Recurso de Apelación 772/2015, estimó parcialmente uno de los recursos entablados contra el actual reclamante en vía judicial, en concreto el que traía causa de la denegación de la solicitud de rehabilitación en su condición de colegiado.

Por analogía, procede traer a colación la doctrina de este órgano consultivo en cuanto al cómputo del plazo de prescripción de la anulación de resoluciones administrativas. Con respecto a dicha figura, venimos apelando (por todos, el Dictamen 292/17, de 13 de julio) a la doctrina fijada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 25 de enero de 2000, a cuyo tenor el día inicial del plazo debe fijarse en la fecha de notificación de la sentencia anulatoria al reclamante o en el momento en que éste conoce su contenido si no ha sido parte en el proceso.

Lo anterior podría permitir considerar presentada en plazo la reclamación, teniendo en cuenta que, para determinar los días inicial y final del plazo de un año de la prescripción, habría que estar a la fecha de notificación de la sentencia anulatoria. A esta Comisión Jurídica Asesora no le consta dicha fecha, si bien el reclamante afirma que fue el 10 de febrero de 2016, siendo además revelador que el ICPM, que ha sido parte en los procedimientos judiciales seguidos a instancia del reclamante contra sus actos, no indique en el informe del secretario de

la Junta de Gobierno ni en la propuesta de resolución que la reclamación se haya presentado más de un año después de la notificación de la citada sentencia, a lo que sumaremos el carácter restrictivo de la institución prescriptiva y la aplicación del principio *pro actione*.

En cualquier caso, conviene aclarar que, conforme a dichos cálculos, podría estar presentada en plazo la reclamación en lo referido a los daños derivados del Acuerdo de la Junta de Gobierno del ICPM de 28 de octubre de 2013, por el que se rechazó la solicitud de rehabilitación formulada por el actual reclamante con base en el depósito de determinada cantidad a disposición de la corporación colegial. En cambio, no cabe olvidar que la reclamación también se sustenta en la pretendida disconformidad a derecho de los acuerdos de baja en el colegio y en los que procedían a su ejecución, actos que habían adquirido firmeza antes del año previo a la presentación de la reclamación. Esto no obstante, las consideraciones de fondo que haremos a continuación resultan predicables también con respecto a dichas actuaciones.

**TERCERA.-** El instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración se reconoce en el art. 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, al igual que hoy se hace en la LPAC y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

Supremo de 17 de julio de 2015 (recurso de casación 3547/2013) y 25 de mayo de 2014 (recurso de casación 5998/2011), requiere conforme a lo establecido en el art. 139 de la LRJ-PAC:

- 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. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso 10231/2003), con cita de otras muchas declara que “*es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público* (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”.
- c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.
- d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño. Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16/3/2016, RC 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse

perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que

*“... lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”.*

**CUARTA.-** La reclamación que se nos plantea toma como antecedentes una serie de actuaciones del ICPM que conviene diferenciar adecuadamente. Tal y como se ha señalado en los antecedentes de hecho, por una parte tenemos una serie de actos de declaración de la baja del interesado por dejar de abonar cuotas colegiales y de llevanza a efecto de su ejecución, que siempre han adquirido carácter firme y han sido declarados conformes a derecho por la jurisdicción contencioso-administrativa, y, por otra, un acuerdo de denegación de la rehabilitación del interesado a causa de no haber consignado (ni pagado) la totalidad de deudas que arrastraba. Solo con respecto a este último acto ha conseguido el reclamante una estimación

parcial de su impugnación jurisdiccional, en los términos sobre los que más adelante abundaremos.

Así las cosas, del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. En dicho sentido recordaba la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009, que

*“... la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”.*

El daño que alega el reclamante se refiere al daño derivado de la pérdida de ingresos a consecuencia de no haber ejercido su profesión en los años 2014 y 2015, en concreto entre el 5 de noviembre de 2013 y el 10 de febrero de 2016. Asimismo, el informe pericial que presenta imputa a la actuación del ICPM, el que el actual reclamante tras ello deba partir de cero para recuperar clientes, extendiendo el cálculo del daño a los ingresos que hubiera debido percibir el reclamante en el ejercicio de su actividad profesional durante los tres años siguientes, esto es 2016 a 2019, que es el periodo que estima le llevará a recuperar la clientela.

En relación con la reclamación así efectuada, cabe decir, que los daños reclamados se relacionan con la ejecución de la baja del actual reclamante en la actividad profesional, siendo así que únicamente ha

sido objeto de anulación parcial, y ello en el limitado aspecto que luego diremos, el acuerdo por el que se rechazó la solicitud de rehabilitación.

En cuanto a los cálculos que se hacen de los perjuicios efectivamente producidos, el informe pericial alude a una serie de documentos, tales como declaraciones del IRPF y de IVA, libros registros de compras y gastos, declaraciones anuales de operaciones con terceras personas, copias de facturas o certificados de retenciones tributarias, cuyas copias, si bien se dice figuran como anexos, no figuran en la copia del informe adjunta a la solicitud que se incluye en el expediente administrativo.

En cualquier caso, para que tal daño pudiera ser imputado a la Administración, debería concurrir relación de causalidad entre la actuación administrativa a la que se liga la posible responsabilidad patrimonial y el perjuicio sufrido.

Sin embargo, no puede afirmarse que los perjuicios patrimoniales alegados por el reclamante traigan causa de la actuación del Colegio puesto que los acuerdos de baja traen causa de expedientes abiertos por impagos de la cuota colegial. El hecho en sí del impago no ha sido negado por el reclamante, sin perjuicio de que pueda estar o no de acuerdo con las cantidades que el ICPM dice le adeuda, cuestión sobre la que no consta exista controversia y, en cualquier caso, de haberla, sería materia sujeta a la competencia de la jurisdicción civil (en dicho sentido, la Sentencia 59/2016 de la Sala de Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de enero de 2016, R.A. 772/2015).

Además, no solo es que el reclamante hubiera podido evitar la situación de baja pagando las cuotas colegiales, consecuencia que como miembro del colegio y profesional del Derecho debía saber lo podía ser imputada, 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 cada uno de los acuerdos de baja y lo cierto es que, cuando el reclamante quiso hacer uso de ella, lo hizo poniendo a disposición de la corporación colegial una cantidad inferior a la que se le reclamaba.

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; esta matización impone hacer referencia a la forma en la que la jurisprudencia viene reconociendo la procedencia de indemnizar a los particulares cuando estos resultan perjudicados por una actividad administrativa posteriormente anulada en vía judicial.

Tal como hemos destacado en reiteradas ocasiones (entre todas, el dictamen 562/16, de 22 de diciembre), la declaración de nulidad de un acto o resolución administrativa no implica automáticamente el nacimiento del derecho a indemnización, tal como el mismo legislador se ha encargado de dejar sentado en el artículo 142.4 de la LRJ-PAC: “*La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a indemnización (...)*”.

Así, se ha encargado de recordar la jurisprudencia (*vid. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 5 de marzo de 2015 con cita de diversas sentencias como la del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 2008*), el derecho al

resarcimiento económico no es una derivación directa de la declaración de nulidad o anulación de la resolución impugnada. En efecto, dice la Sentencia que “*el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 no determina per se el derecho a indemnización, pero tampoco lo excluye, de manera que no constituye un obstáculo para que el derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los requisitos señalados en el artículo 139 de la misma Ley*”.

En todo caso (observamos en nuestro dictamen 103/16, de 19 de mayo), aunque admitiéramos la relación de causalidad entre el daño alegado y la actuación de la Administración, para reconocer la procedencia de indemnizar sería necesario que también concurriera la antijuridicidad del daño. En tal sentido el art. 141.1 de la LRJAP dispone claramente que “*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*”. 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”.*

La más reciente sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2017 (recurso 2040/2014) cita la de esa Sala de 28 de marzo de 2014 según la cual:

*“Tratándose de la responsabilidad patrimonial como consecuencia de la anulación de un acto o resolución administrativa, hace estarse a la jurisprudencia elaborada al efecto sobre la consideración de la antijuridicidad del daño, que se plasma, 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 el ejercicio de facultades discretionales o integración de conceptos jurídicos indeterminados”.*

Surge así la conocida 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. Según hemos dejado apuntado recientemente en los dictámenes 184/17, de 4 de mayo, 197/18 y 203/18, de 3 de mayo, esta doctrina se recoge igualmente en el Derecho Comunitario al exigir para declarar la responsabilidad de las instituciones europeas que hayan cometido una infracción suficientemente caracterizada del derecho comunitario como consecuencia de la inobservancia, manifiesta y grave, por parte de una institución comunitaria de los límites impuestos a su facultad de apreciación (*vid.* sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de abril de 2007 (Holcim, C-282/05) y de 3 de septiembre de 2014 (X, C-318/13).

De la lectura de la jurisprudencia anterior se puede deducir que el caso del reclamante no puede tener encaje en la referida doctrina judicial. En efecto, lamentando el reclamante en su escrito de iniciación del procedimiento que se le haya dado de baja en el colegio, lo cierto es que las resoluciones judiciales recaídas sobre los acuerdos de baja y de ejecución de la misma han enfatizado la corrección de la actuación colegial.

Es particularmente elocuente al respecto la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de junio de 2013, en la que, no ya es que se dijera que la actuación colegial respecto del propio recurrente era conforme a derecho, sino que numerosas sentencias de la misma Sala así como del Tribunal Supremo habían considerado conforme a derecho los acuerdos colegiales por los que se daba de baja en el ejercicio de la profesión a los colegiados por el hecho de haber dejado de abonar la cuota colegial variable. En particular, la referida sentencia invoca el soporte legal de la actuación colegial, situándolo en el artículo 73.1.c) del Estatuto del Colegio de Procuradores de Madrid de 19 de julio de 2007, que dispone la baja inmediata del colegiado a consecuencia del

impago de cuotas, así como en el artículo 20.1c) del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales aprobado por el Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, de contenido similar. No obstante, resaltó la sentencia que, por mor de lo dispuesto en el Reglamento de Cuota Colegial de 1 de julio de 2001 (artículos 4 y 5), se había producido un beneficio para los incumplidores, pues, en vez de la baja inmediata, se había dispuesto un procedimiento para declarar la baja. Asimismo, la sentencia sostiene el sustento de la exigencia de la cuota colegial por el ICPM en la legislación de colegios profesionales.

Por lo que se refiere a la denegación de la rehabilitación, es cierto que la misma Sala de apelación, en Sentencia de 26 de enero de 2016, estimó parcialmente el recurso del actual reclamante. Ahora bien, la sentencia de referencia pone de manifiesto que sobre la baja del recurrente en el colegio ya hay cosa juzgada y que solo cabe discutir en torno a su ejecución. En este punto, la razón de la estimación parcial del recurso estriba en que, en el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 28 de octubre de 2013, se había invocado como sustento de la resolución administrativa el artículo 10.5 del Estatuto de 15 de julio de 2010, cuya nulidad se declararía por el Tribunal Supremo en sentencia de 15 de junio de 2015. La Sala de apelación, en aplicación del artículo 73 de la LJCA, señala que, toda vez que los vicios de las disposiciones generales surte efectos generales y *ex tunc*, dicha nulidad debía extenderse a los actos dictados en aplicación de la norma reglamentaria anulada en cuanto “*la ejecución de la baja se formalizó en base a una normativa declarada nula*”.

Como se puede ver, en el momento de dictarse el acuerdo de denegación de la rehabilitación, la normativa en que se amparó dicho Acuerdo no había sido declarada nula, sino que, antes al contrario, numerosas sentencias habían validado actuaciones colegiales similares. Por consiguiente, no hay sustento para entender que la actuación del ICPM no fuera razonable en términos jurídicos, máxime cuando su

fundamentación, más que negar el derecho del interesado a obtener la rehabilitación, declaraba que la cantidad depositada no servía a los referidos efectos al ser insuficiente en relación con las deudas pendientes.

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.

Tampoco hay que obviar, que previamente a la Sentencia de 26 de enero de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se dictó la de 27 de febrero de 2015 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 14 de Madrid, en ámbito del P.O. 124/14, que desestimó el recurso formulado por el reclamante frente al repetido Acuerdo de 28 de octubre de 2013, esto es, resulta relevante tener en cuenta que en el juzgador de instancia corroboró la corrección de la actuación del ICPM, siendo

precisamente esa disparidad de criterios entre la primera y la segunda instancia reveladora de que tal corporación no actuó irrazonablemente.

En este sentido se manifestó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes 299/10, de 22 de septiembre y 504/12 de 12 de septiembre, con cita de las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1998 y 10 de junio de 1986, manifestando esta última:

*“(...) sin perjuicio de admitir como la jurisprudencia citada, que toda denegación de una solicitud ocasiona siempre alguna clase de perjuicios al interesado, siendo susceptible por tanto de configurar el resultado dañoso en abstracto, no cabe por el contrario apreciar la antijuridicidad en la lesión, por la simple anulación del acuerdo adoptado en vía administrativa, cuando la sutileza de la ilegalidad, solo haya podido decantarse en la más alta instancia jurisprudencial, dato por sí solo, revelador de la necesidad de descartar el carácter manifiesto de la torpeza de criterio denegatorio mantenido por la Administración local, ...”*

Esta doctrina también ha sido acogida por esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 103/16, de 19 de mayo o el Dictamen 291/18, de 28 de junio, entre otros), lo que nos lleva también a concluir que el ICPM ha actuado dentro de márgenes razonables en el ejercicio de su actividad, por lo que no se aprecia la responsabilidad patrimonial instada por la falta de concurrencia de la antijuridicidad, como elemento necesario para que surja la misma.

En atención a lo expuesto, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede la desestimación de la reclamación por 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 tampoco el necesario presupuesto de 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 12 de julio de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 328/18

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

C/ Serrano Anguita, 8-10– 28004 Madrid