

Como ocurre con los funcionarios, la sanción de suspensión del ejercicio de profesión colegiada de un abogado tiene la consideración de cuantía indeterminada a los efectos de su impugnación

Procede estimar la impugnación deducida contra la sentencia que declaró inadmisibile el recurso de apelación, por razón de la cuantía, en materia de sanción de suspensión de un abogado.

Tal y como se ha pronunciado la Sala en anteriores ocasiones, la sanción a un abogado que implica la suspensión del ejercicio de su profesión por un periodo determinado no tiene tan solo una dimensión económica, pues al margen de la dificultad de establecer los honorarios dejados de percibir, durante su forzosa inactividad se producen perjuicios de imposible evaluación económica al tener que desviar la defensa de sus clientes y la llevanza de sus pleitos a otros profesionales junto con la imposibilidad de asumir nuevos encargos, con la consiguiente pérdida de clientela; consecuencias que no son susceptibles de ser evaluadas y que, en muchas ocasiones, no se exteriorizan de forma inmediata. Concluye el Tribunal que la jurisprudencia ha establecido que sería ilógico permitir que se pudiese recurrir una sanción de apercibimiento a un abogado y, sin embargo, considerar irrecurrible por razón de la cuantía la suspensión de funciones.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección 3.ª

Sentencia 559/2024, de 04 de abril de 2024

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 4835/2022

Ponente Excmo. Sr. EDUARDO ESPIN TEMPLADO

En Madrid, a 4 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto, constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 4835/2022, interpuesto por D.ª Elsa, representada por la procuradora D.ª María Piña del Castilla y bajo la dirección letrada de D.ª Betsabé Laullón Casares, contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 17 de febrero de 2022 en el recurso de apelación número 58/2022. Es parte recurrida el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid, representado por la procuradora D.ª Isabel Juliá Corujo y bajo la dirección letrada de D. José Ramón Aizpún Bobadilla.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo seguido bajo el número 238/2020 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Madrid se dictó sentencia de fecha 15 de octubre de 2021, por la que se desestimaba el recurso que había interpuesto D.ª Elsa frente a las resoluciones dictadas por la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid el 9 de septiembre de 2019 y el 21 de octubre de 2019. La primera de las resoluciones imponía a la demandante la sanción

de 15 días de suspensión en el ejercicio de la abogacía por la comisión de una falta grave tipificada en el artículo 85.a) del Estatuto General de la Abogacía y otra sanción de apercibimiento por escrito por la comisión de una falta leve tipificada en el artículo 86.d) en relación con el artículo 85.a) (expediente disciplinario 1858/18), mientras que la segundo inadmitía por extemporáneo el recurso de alzada que había interpuesto contra la anterior.

Recurrida la citada sentencia en apelación por la demandante, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia de 17 de febrero de 2022 en el recurso referenciado en el encabezamiento de esta resolución, por la que se inadmite el recurso.

SEGUNDO.- Notificada la última de las mencionadas sentencias a las partes, la recurrente en apelación presentó escrito preparando recurso de casación contra la misma, teniéndose por preparado dicho recurso por auto de la Sala de apelación de fecha 6 de junio de 2022, al tiempo que ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Tras recibirse las actuaciones y haberse personado las partes que se recogen en el encabezamiento de esta sentencia, se ha dictado auto de 2 de febrero de 2023 por el que se admite el recurso de casación, precisando que la cuestión en la que en principio se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar si las sanciones de suspensión del ejercicio de la abogacía deben considerarse de cuantía indeterminada, por trascender la sanción a la mera dimensión pecuniaria, como ocurre con las sanciones sin empleo y sueldo acordadas para funcionarios.

En la resolución se identifican como normas jurídicas que han de ser objeto de interpretación los artículos 81.1.a) y 42 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

CUARTO.- A continuación se ha concedido plazo a la parte recurrente para interponer el recurso de casación, quien ha presentado el correspondiente escrito, en el que denuncia la infracción de los artículos 81.1.a) y 42 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva que se deriva del artículo 24 de la Constitución, así como de la jurisprudencia que los viene interpretando. Finaliza el escrito con el suplico de que se dicte sentencia por la que, de conformidad con el artículo 93.1 de la Ley de la Jurisdicción, y en aplicación del criterio jurisprudencial reiterado consistente en que las sanciones de suspensión del ejercicio de la abogacía deben considerarse de cuantía indeterminada, por trascender la sanción a la mera dimensión pecuniaria, se anule la sentencia impugnada y se ordene la retroacción de las actuaciones al tribunal de instancia al momento de dictarse la sentencia impugnada, para que admitiendo el recurso por razón de su cuantía dicte sentencia resolviendo el resto de las cuestiones planteadas en el recurso de apelación.

QUINTO.- Seguidamente se ha dado traslado del escrito de interposición del recurso de casación a la parte recurrida, quien ha presentado en el plazo otorgado su escrito, en el que expresa que no se opone al mismo, dado que la cuestión planteada ya ha sido resuelta, desde la sentencia de esta misma Sección 6/2022, de 11 de enero, en sentido afirmativo.

SEXTO.- No considerándose necesaria la celebración de vista pública dada la índole del asunto, por providencia de fecha 22 de enero de 2024 se ha señalado para la votación y fallo del recurso el día 19 de marzo del mismo año, en que han tenido lugar dichos actos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso.

Doña Elsa impugna en el presente recurso de casación la sentencia de 17 de febrero de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en materia de sanción a abogado. La sentencia recurrida inadmitió el recurso de apelación que la citada señora había interpuesto en razón de insuficiencia de la cuantía.

El recurso de casación fue admitido por auto de esta Sala de 2 de febrero de 2023 que declaró de interés casacional determinar si las sanciones de suspensión del ejercicio de la abogacía deben considerarse de cuantía indeterminada, por trascender la sanción a la mera dimensión pecuniaria, como ocurre con las sanciones sin empleo y sueldo acordadas para funcionarios.

La recurrente funda su recurso en la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución y solicita que, anulada la sentencia impugnada, se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a dictarse dicha sentencia, admitiendo el recurso de apelación por razón de su cuantía y resolviendo el resto de motivos del recurso.

El Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid manifiesta no oponerse al recurso de casación.

SEGUNDO.- Sobre la cuantía en recursos de apelación sobre sanciones de suspensión de funciones a profesionales.

La cuestión litigiosa y de interés casacional ha sido examinada ya por esta Sala en sus sentencias de 11 de enero de 2022 (RC 3608/2020), 14 y 19 de diciembre de 2022 (RRC 7778/2018 y 4425/2021). En ellas recogíamos la evolución jurisprudencial en los siguientes términos:

" SEGUNDO. Sobre la cuantificación de la pretensión de anulación de la sanción de suspensión de funciones.

Para determinar la cuantía de un recurso hay que atender al valor económico de la pretensión objeto del pleito, según dispone el artículo 41.1. El artículo 42.1 se remite a la legislación procesal civil, distinguiendo según se pida la mera anulación del acto o, además, se inste el reconocimiento de una situación jurídica subjetiva o el cumplimiento de una obligación administrativa.

Para cuando se pida la sola anulación, el artículo 42.1.a) dispone que se atienda al contenido económico del acto, considerando el débito principal pero no los recargos ni las costas o cualquier otra clase de responsabilidad, excepto si cualquiera de estos fuera de importe superior a aquél.

Conforme al artículo 42 apartado 2, se reputarán de cuantía indeterminada los recursos que se refieran a los funcionarios públicos "cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica" y en "aquéllos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración".

El Tribunal Supremo ha tenido la ocasión de pronunciarse en diferentes sentencias sobre la cuantía de una pretensión destinada a anular una sanción de suspensión temporal de funciones.

Un primer bloque de sentencias analizó hace algunos años la cuantía de las pretensiones anulatorias referidas a la suspensión de funciones de un Abogado en ejercicio. En la STS de 23 de mayo de 2003 (rec. 84/2002) se resolvía un recurso en interés de ley referido a la inadmisión por razón de la cuantía de un recurso de apelación en relación con una sanción de un mes de suspensión para el ejercicio de la profesión de Abogado.

La sentencia de instancia había considerado que la sanción de un mes de suspensión de la profesión de Abogado era determinable económicamente demostrando lo que ganaba la letrada en concreto o en su defecto en función de la media de lo que ingresa la mayoría de los abogados. Se pretendía del Tribunal Supremo que declarase como doctrina legal que a los efectos del artículo 81.1.a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa (en la versión entonces vigente) se

considerase de cuantía indeterminada, y, en consecuencia, susceptibles de recurso de apelación los recursos que tengan por objeto las sanciones de suspensión en el ejercicio profesional impuestas a los Abogados por sus Colegios Profesionales.

La sentencia del Tribunal Supremo confirmó el criterio de la sentencia de instancia argumentando que "[...] el criterio mantenido por la sentencia recurrida resulta conforme a derecho ya que, como esta Sala ha declarado en Sentencia de 31 de enero de 2.000 recogiendo criterios mantenidos en Autos de 5 de mayo de 1.997 y 16 de marzo de 1.999, en aquellos casos en que, aun tratándose de sanciones que consisten en privación de derechos, existe una posibilidad razonable de establecer su valoración económica, debe fijarse la cuantía del recurso con arreglo a ella, pues así se infiere de las normas generales sobre determinación de la cuantía, que ordenan estar al valor de la pretensión, sin exigir que éste se concrete en suma de dinero (artículo 50 de la Ley de Jurisdicción) y admite genéricamente la existencia de sanciones valorables económicamente (artículo 51.2 de la misma Ley) sin ceñirse a las de carácter pecuniario.

Es evidente que en el presente caso la posibilidad de sanciones susceptibles de valoración económica está establecida en el artículo 42.2 de la vigente Ley de la Jurisdicción, de donde se deduce, de acuerdo con el criterio jurisprudencial antes expuesto, que, siendo éstas valorables, no han de considerarse de cuantía indeterminada y, en el caso concreto enjuiciado, que afecta a la imposición de una sanción de suspensión de un mes de ejercicio profesional, es acertado el criterio de la Sala de instancia que estima que la cuantía de los ingresos dejados de percibir no excede de aquella cifra.

Pero se negó a fijar una doctrina en interés de ley sobre este extremo, afirmando "Por otro lado, en modo alguno cabría que, con el carácter general que se pretende de una declaración propia del recurso de casación en interés de Ley, esta Sala afirme, con esa generalidad, que las sanciones de suspensión en el ejercicio profesional impuesta a los Abogados por sus Colegios Profesionales o incluso la que exclusivamente afecta a un mes de suspensión es de cuantía indeterminada, o en todo caso, superior a tres millones de pesetas, puesto que la determinación de dicha cuantía habrá de precisarse en cada caso concreto en función de las circunstancias del caso, pudiendo en todo caso la parte interesada alegar su discrepancia con la cuantía fijada por el recurrente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley vigente Jurisdiccional, cuya posibilidad no se ha ejercitado por parte de la recurrente en casación en el presente caso."

Y en el ATS de 2 de octubre de 2003 (rec. 2366/2001) se inadmitió un recurso de casación por razón de la cuantía en un asunto referido a una sanción de un mes de suspensión en el ejercicio de la Abogacía impuesta por un Colegio Profesional, en dicha resolución se recordaba que:

"[...] las sanciones de la naturaleza de la aquí examinada, este Tribunal ya ha tenido ocasión de decir reiteradamente (entre otros, Autos de 5 de mayo y 23 de septiembre de 1997, 20 de abril y 17 de noviembre de 1998, 1 de febrero y 4 de octubre de 1999) que "en aquellos casos en que, aun tratándose de sanciones que consisten en privación de derechos, existe una posibilidad razonable de establecer su valoración económica, debe fijarse la cuantía del recurso con arreglo a ella, pues así se infiere de las normas generales sobre determinación de la cuantía, que ordenan estar al valor de la pretensión, sin exigir que éste se concrete en suma de dinero (artículo 41 de la LRJCA) y admiten genéricamente la existencia de sanciones susceptibles de valoración económica (artículo 42.2 de la misma Ley), sin ceñirse a las de carácter pecuniario".

[...]

CUARTO.- Acorde con la expresada doctrina, para determinar la cuantía litigiosa debe atenderse al montante económico en que razonablemente puede cuantificarse, en este caso, la suspensión del ejercicio profesional durante el cumplimiento de la sanción impuesta, constituido por el importe de los ingresos previsibles que por todos los conceptos puede obtener el recurrente derivado del

ejercicio profesional de la Abogacía durante el período de un mes, que cabe inferir que no rebasaría la cifra de 25 millones de pesetas, razón determinante de que, en aplicación de lo establecido en el artículo 93.2.a) en relación con el artículo 86.2.b) de la LRJCA, deba declararse la inadmisión del presente recurso.

Conclusión que se ve reforzada si se tiene en cuenta que el recurrente, en el trámite de audiencia, no aporta datos o indicios que permitan deducir que los perjuicios económicos que derivarían de la sanción son superiores a la cantidad arriba consignada".

Años más tarde, este Tribunal se ha vuelto a pronunciar sobre la cuantía de las pretensiones anulatorias referidas a sanciones de suspensión de funciones que afectan a funcionarios públicos.

En la STS n.º 709/2019, de 28 de mayo (rec. 262/2016) reitera que "La sanción de suspensión temporal de funciones es susceptible de medirse en términos económicos, lo que alcanza a todos los conceptos que conforman la retribución bruta o íntegra de la que se priva al sancionado durante el lapso de tiempo de la suspensión, y fuera del mismo por la minoración que en las pagas extraordinarias se haya producido por razón de la reducción del tiempo no trabajado en la anualidad. Se toma como referencia la retribución bruta pues la misma constituye el derecho individual o económico afectado por la sanción cuya anulación se pretende" y que tampoco se convierte en indeterminada por el "contenido aflictivo, la afectación moral o al buen nombre o prestigio que comporta toda sanción pues cabe presumir que toda sanción produce tal afectación. De no entenderse así no habría duda interpretativa alguna y en caso de impugnarse sanciones siempre sería el pleito de cuantía indeterminada, con lo que quedaría sin contenido la regla específica del artículo 42.2 de la LJCA".

Aunque finalmente se considera de cuantía indeterminada por considerar que la previsión de anotación de la sanción no es medible en términos económicos.

Pero la STS n.º 153/2020, de 6 de febrero de 2020 (2909/2017) establece importantes matices en la materia.

Comienza afirmando que:

"[...] Vemos, pues, que en estos pleitos referidos a funcionarios públicos, si bien, en principio, el artículo 42.2 sigue la regla general, la limita a los casos en que versen sobre derechos o sanciones "susceptibles de valoración económica" aunque no se trate de una multa. En este sentido, la sanción de suspensión de funciones puede medirse en términos económicos sumando todos los conceptos que conforman la retribución bruta o íntegra de la que se priva al sancionado durante el tiempo al que se extienda y, fuera de él, por la minoración que en las pagas extraordinarias comporta el período en que no se ha trabajado en el curso de la anualidad.

Ahora bien, de los tres supuestos en que el artículo 42.2 considera indeterminada la cuantía, el tercero, el relativo a los recursos en que a las pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de ella, es aplicable a las sanciones funcionariales si el recurrente acumula a la pretensión de anulación otra no susceptible de valoración económica o que, siéndolo, exceda de los 30.000€. Así, pues, serán de cuantía indeterminada aquellos litigios en los que la sanción cuya anulación se pretenda, además de los meramente económicos, conlleve otros efectos previstos normativamente no cuantificables que también se quieran eliminar".

Pero modula esta jurisprudencia añadiendo que, junto con una evaluación económica derivada de la pérdida de la retribución, también conlleva otros efectos o consecuencias no cuantificables económicamente, lo que denomina "derechos no medibles en magnitudes económicas". A tal efecto, razona que al dejar de estar en servicio activo y pasar a una situación administrativa distinta no goza de todos los derechos que el servicio activo comporta (pérdida de antigüedad correspondiente, poder

participar en concursos y tomar parte en las actividades de formación, cotizaciones a la Seguridad Social).

La sentencia concluye afirmando que:

"Esta solución no conduce a dejar sin efecto la regla del artículo 81.1 a) de la Ley de la Jurisdicción en todos los casos de imposición de sanciones a los empleados públicos. Está claro que en nada afecta a aquellos supuestos en que sean meramente económicas. Solamente, se proyectará sobre los recursos de apelación contra sentencias en las que se enjuicien sanciones que, por su naturaleza y efectos, trasciendan a la mera dimensión pecuniaria. Mantener la interpretación seguida por la sentencia recurrida en casación supone, no sólo ignorar las consecuencias efectivas de la sanción de suspensión de empleo y sueldo, sino, también, aceptar que sean apelables sentencias sobre sanciones de apercibimiento y negar que lo sean las que se pronuncien sobre otras de muy superior entidad, como las que se impusieron a la Sra. Belen. Tal resultado no se compadece con la finalidad de reservar el recurso de apelación a los asuntos de superior trascendencia a que alude la Sala de La Coruña, ni se desprende necesariamente de una regulación legal en la que el artículo 42.2 sienta una regla específica para los casos en que las sanciones a funcionarios, además de una vertiente económica, comporten otras no evaluables en dinero".

En similares términos la STS n.º 636/2021, de 6 de mayo de 2021 (rec. 5739/2019), referida a la cuantía de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una sanción disciplinaria de suspensión de funciones a un funcionario, reiteraba la doctrina fijada en la sentencia de 6 de febrero de 2020, afirmando que:

"Y respecto a la confrontación de estas consideraciones con la regla del artículo 81.1.a) de la LJCA, en todos los casos de imposición de sanciones a los empleados públicos dijimos que "[...] Está claro que en nada afecta a aquellos supuestos en que sean meramente económicas. Solamente, se proyectará sobre los recursos de apelación contra sentencias en las que se enjuicien sanciones que, por su naturaleza y efectos, trasciendan a la mera dimensión pecuniaria. Mantener la interpretación seguida por la sentencia recurrida en casación supone, no sólo ignorar las consecuencias efectivas de la sanción de suspensión de empleo y sueldo, sino, también, aceptar que sean apelables sentencias sobre sanciones de apercibimiento y negar que lo sean las que se pronuncien sobre otras de muy superior entidad, como las que se impusieron [...]. Tal resultado no se compadece con la finalidad de reservar el recurso de apelación a los asuntos de superior trascendencia [...], ni se desprende necesariamente de una regulación legal en la que el artículo 42.2 sienta una regla específica para los casos en que las sanciones a funcionarios, además de una vertiente económica, comporten otras no evaluables en dinero [...]".

Es decir, en estas sentencias se llegó a la conclusión de que en los casos de suspensión de funciones a un funcionario público la cuantía es indeterminada ya que, además de efectos susceptibles de valoración económica, la sanción de suspensión de empleo y sueldo implica consecuencias no reducibles a términos pecuniarios.

Se advierte, por tanto, una progresiva evolución en la jurisprudencia tendente a considerar que la sanción de suspensión de funciones tiene efectos que no tienen una mera trascendencia económica.

Confirmando esta misma evolución jurisprudencial consideramos que la sanción a un Abogado que implica la suspensión del ejercicio de su profesión por un periodo de seis meses no tiene tan solo una dimensión económica, pues al margen de la dificultad de establecer los honorarios dejados de percibir, durante su forzosa inactividad se producen perjuicios de imposible evaluación económica al tener que desviar la defensa de sus clientes y la llevanza de sus pleitos a otros profesionales junto con la imposibilidad de asumir nuevos encargos, con la consiguiente pérdida de clientela. Consecuencias

que no son susceptibles de ser evaluadas y que, en muchas ocasiones, no se exteriorizan de forma inmediata.

Como acertadamente señalan las últimas sentencias reseñadas, sería ilógico permitir que se pudiese recurrir una sanción de apercibimiento a un Abogado y, sin embargo, irrecurrible por razón de la cuantía la suspensión de funciones durante un periodo de seis meses. Y lo que es ilógico no debería tener cabida en el derecho.

Por ello, procede estimar el recurso de casación anulando el Auto de la sección cuarta de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 13 de enero de 2020 por el que se inadmitió el recurso de apelación planteado por D. Borja contra la sentencia de 25 de septiembre de 2019 del Juzgado de lo Contencioso administrativo n.º 8 de Valencia (PO. 158/2019) y ordenando retrotraer las actuaciones al momento en que se dictó el Auto anulado para que se continúe con la tramitación del recurso de apelación." (sentencia de 11 de enero de 2022 -casación 3608/2020- fundamento de derecho segundo)

Por las mismas razones hemos de estimar el presente recurso de casación y retrotraer las actuaciones al momento anterior a dictar sentencia la sala de apelación para que, admitiendo el recurso en razón de la cuantía, proceda a examinar los motivos en que se basa el recurso.

TERCERO.- Costas.

En aplicación de lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley de la jurisdicción, no procede la imposición de costas ni en la instancia ni en la casación.

FALLO

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

1. Declarar que ha lugar y, por lo tanto, estimar el recurso de casación interpuesto por D.ª Elsa contra la sentencia de 17 de febrero de 2022 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso de apelación 58/2022.
2. Anular la sentencia objeto de recurso.
3. Ordenar la retroacción de actuaciones del recurso de apelación al momento anterior a dictarse sentencia para que la Sala de apelación admita el recurso y dicte nueva sentencia.
4. No imponer las costas de instancia ni del recurso de casación.

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

Así se acuerda y firma.