

El TS examina la naturaleza de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno de los colegios profesionales en relación con las cuotas que han de pagar sus miembros por la pertenencia al colegio

Declara el Tribunal que los Acuerdos adoptados por la Junta de gobierno de los colegios profesionales en relación con las cuotas que han de pagar sus miembros son acuerdos corporativos dirigidos a sus colegiados que tienen carácter privado, también en el caso de los colegios de adscripción forzosa, y que se enmarcan en el ámbito financiero de cada Colegio.

No se trata de una disposición administrativa, y, por lo tanto, no necesitan ser publicados en el BOE para ser eficaces, ni pueden considerarse prestaciones de carácter público o tasas y su modificación no está reservado a norma de rango de ley. El control jurisdiccional de los acuerdos corporativos, que fijan estas cuotas de naturaleza privada por una corporación de base privada y sin relación con el ejercicio de funciones públicas, es una cuestión ajena a la jurisdicción contencioso-administrativa, de modo que las pretendidas irregularidades en que pudiesen haber incurrido los acuerdos de la Junta, tanto desde la perspectiva meramente procedimental como por su contradicción con otras normas del ordenamiento jurídico, incluyendo las Directivas comunitarias, debe ser analizada por la jurisdicción civil.

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 3

Fecha: 03/06/2024

Nº de Recurso: 7418/2021

Nº de Resolución: 971/2024

Procedimiento: Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)

Ponente: DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SENTENCIA

En Madrid, a 3 de junio de 2024.

Esta Sala ha visto por los magistrados indicados al margen, en su Sección Tercera, el recurso de casación número 7418/2021, interpuesto por el procurador de los tribunales don Miguel Torres Álvarez, en nombre y representación de doña Antonieta, bajo la dirección letrada de don Francisco Javier de Ahumada Ramos, contra la sentencia nº 234/2021, de 14 de julio, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de apelación nº 318/2021.

Ha intervenido como parte recurrida la procuradora de los tribunales doña Marta Franch Martínez, en nombre y representación del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, bajo la dirección letrada de don José Eugenio Gómez Muñoz.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El Procurador de los Tribunales don Miguel Torres Álvarez, actuando en nombre y representación de Doña Antonieta, interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de julio de 2021 (rec. apelación 318/2021) desestimó el recurso de apelación interpuesto por Doña Antonieta contra la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 7 de los de Madrid de 10 de noviembre de 2020 (proc. 3/2013).

Doña Antonieta impugnó ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo de Madrid el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 5 de mayo de 2000 y contra los Acuerdos de 30 de septiembre de 2012 y 29 de junio de 2012 que lo confirman en alzada y reposición. Así mismo impugnó los preceptos de Reglamento de cuota colegial de 1 de julio de 2004 en lo relativo a las cuotas variables aprobadas y establecimiento de la baja de la profesión por impago.

SEGUNDO. Mediante Auto de 30 de marzo de 2023 se admitió el recurso de casación declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar:

(i) Si la publicación del Reglamento de la cuota colegial del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 1 de julio de 2004 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid es un requisito esencial para su eficacia en relación con los art. 9.3 de la CE, art. 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Procedimiento Administrativo Común (actual art. 131.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común);

(ii) Si la validez del Reglamento de cuota colegial del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 1 de julio de 2004 debe estar sujeto al requisito del art. 9.1 c) de la Ley 2/1974, de Colegios profesionales, debiendo estar visados por el Consejo General de Procuradores, a efectos de su validez;

(iii) Si la naturaleza de las cuotas colegiales es pública o privada a los efectos del art. 2.1 y 9.2 a) y b) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, en relación con los art. 9 y 10 de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006.

TERCERO. La parte recurrente imputa a la sentencia impugnada las siguientes infracciones:

1º La sentencia infringe los artículos 9.3 CE, art. 52.1 de la Ley 30/1992 y la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que sostiene que las disposiciones administrativas de carácter general (normas jurídicas con rango de reglamento) deben estar publicadas en los respectivos Boletines Oficiales como requisito de eficacia y producir efectos en sus destinatarios. (por todas SSTS Sala Tercera, Sección 4ª de 15 de abril de 2003 (rec. 8104/1998) y (rec. 11430/1998) STC 93/1992 de 11 de junio (f.j 9) ATC 59/2004 de 24 de febrero (cuestión inconstitucionalidad 2414/2002 f.j 4).

Se solicita la nulidad del acuerdo de baja de la recurrente en la profesión por impago de algunas cuotas al no estar publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el Reglamento de Cuota Colegial de 1-7-2004 donde se regulan los elementos jurídicos básicos de las denominadas "cuotas obligatorias variables" a saber: el devengo, tipos de cuotas y sus cuantías y el procedimiento de cobro o exacción.

La sentencia de la Sala de apelación aduce al respecto que la falta de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del Reglamento de cuota colegial, que no necesita su publicación para su eficacia dado que es un acuerdo colegial que desarrolla lo que dispone el Estatuto Colegial. Frente a ello argumenta que: si aplicásemos esa regla ninguna disposición administrativa general estaría sujeta al requisito de "publicidad" en el correspondiente Boletín Oficial, pues todas las disposiciones de naturaleza normativa son resultado de un "acuerdo" del órgano del que proceden,

No se puede considerar que el Reglamento de cuota colegial sea un acto administrativo, pues se trata de una disposición administrativa de carácter general. Su propia denominación así lo establece ("Reglamento Cuota Colegial Ordinaria"), su carácter general y abstracto, impersonal e indefinido en el tiempo que se ha venido aplicando desde julio de 2004, aplicable a todos los Procuradores de España siempre que intervengan ante cualquier órgano jurisdiccional en la Comunidad de Madrid. Sus efectos no se agotan con los actos de aplicación y de obligatorio cumplimiento (impone como obligatorio el pago de las cuotas fijas y variables) cuyo incumplimiento determina la pérdida de la condición de colegiado

El art. 6.1 de la Ley básica estatal 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales incluye expresamente los Reglamentos colegiales entre las fuentes normativas que rigen su actuación. Y su condición de disposición general viene reconocida en numerosos pronunciamientos del TSJM.

Al tratarse de una disposición de carácter general queda sujeto al requisito de publicidad en el BOE conforme a la jurisprudencia (SSTS Sala 3.ª, Sección 4.ª, de fecha 15-4-2003, en los recs. Cas. 8104/1998 y 11430/1998. Ambas analizan, en su FJ.11, la legalidad de un acto administrativo de un Colegio Profesional el cual fue adoptado en aplicación de un Estatuto colegial no publicado, tras haber sido anulado el Estatuto anterior; declarando que: "[...] los Estatutos fueron publicados posteriormente a la iniciación del expediente [...] en el Diario Oficial de la Generalidad Valenciana (el 9 de febrero de 1996), por lo que no puede estimarse cumplido el requisito de su publicación, necesario para su vigencia". Las citadas sentencias se refieren concretamente a la exigencia de publicación en el Boletín Oficial autonómico correspondiente, como requisito de eficacia "necesario para su vigencia", en relación a un Estatuto colegial. Pero, por identidad de razón, dicha doctrina es igualmente aplicable a los "reglamentos colegiales" que desarrollan las disposiciones del Estatuto colegial o general. Y las STC 93/1992, de 11 junio, FJ 9, y el Auto TC 59/2004, Pleno, de 24 de febrero, cuestión de inconstitucionalidad n. 2414/2002, FJ. 4.

2º El Reglamento de cuotas colegiales de 1 de julio de 2004 es nulo al haber sido aprobado sin contar con Estatuto particular en vigor al tiempo de la aprobación del mismo, por lo que carece de la necesaria cobertura legal. El Reglamento se aprobó el 1 de julio de 2004 mientras que el Estatuto colegial en su versión definitiva fue aprobada por el Consejo General de Procuradores en su sesión de 26 de julio de 2004, y además no fue publicado en el BOCM hasta el 14 de diciembre de 2007, por lo que cuando se aprobó el Reglamento que regulaban los elementos jurídicos básicos de las cuotas obligatorias no existía un Estatuto particular en vigor.

Sin que se pueda pretender establecer una suerte de "enganche directo" entre el Reglamento y el Estatuto del Consejo General, por cuanto aparte de que el Estatuto General no establece ninguna regulación de las denominadas "cuotas variables", resulta, además, que el art. 15.2, apartados d, y h), de la Ley 19/1997, de 11 julio, de Colegios Profesionales de la CAM dispone taxativamente que entre los elementos mínimos que deben contener los Estatutos particulares de los Colegios Profesionales radicados en la CAM ha de figurar su "Régimen económico y financiero" y los "deberes" de los profesionales inscritos en los CP de Madrid, lo que incluye la regulación de los elementos esenciales de las cuotas colegiales que se establezcan como "obligatorias".

3º La sentencia recurrida infringe el art. 9.1.c) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y la jurisprudencia relativa a dicho precepto, por todas, Sentencia de la Sala 3ª del TS, Sección 6ª, de fecha 15-6-2015, dictada en el recurso de Casación 981/2013, FJ 3º.

Por cuanto el Reglamento no ha sido sometido al preceptivo visado del Consejo General de los Procuradores de España, exigido por el art. 9.1.c) de la Ley básica 2/1074, de 13 de febrero, cuya vigencia ha sido expresamente recordada por la sentencia de la Sala 3ª del TS, Secc. 6ª, de 15-6-2015 (rec. cas. 981/2013), FJ 3º.

4º Naturaleza de las cuotas colegiales, si son públicas o privadas.

La cuestión, a su juicio, ha de ser abordada desde una perspectiva amplia no limitada a los efectos del art. 2.1 y 9.2 a) y b) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, en relación con los art. 9 y 10 de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sino analizando también los artículos 31.3 CE y 23.2 de la Ley estatal 50/1997 de 27 de noviembre, en conexión con los principios de legalidad, reserva de ley y jerarquía normativa (arts.9.3 CE, y 103.1 CE), invocados en la demanda rectora del proceso, en el recurso de apelación y en el escrito de preparación.

Se presente como una oportunidad para que el Tribunal Supremo revise y matice en profundidad la jurisprudencia sobre la naturaleza de las cuotas colegiales, sobre la base de la necesaria diferenciación que entendemos debe hacerse entre los Colegios Profesionales de incorporación voluntaria y los CP de colegiación obligatoria, esto es, de adscripción forzosa.

La Sala 3ª del TS tiene fijado como criterio jurisprudencial mayoritario que las cuotas colegiales tienen naturaleza "jurídico-privada". Esta doctrina se fundamenta "en la consideración de los colegios como corporaciones sectoriales de base privada, es decir, como grupos de personas asociadas en atención a una finalidad común y cuyo núcleo fundamental radica en la defensa de intereses privados [de sus miembros]", considerándose que "la incorporación de un profesional al Colegio correspondiente constituye una forma de contrato bilateral que impone obligaciones recíprocas a las partes"; concluyéndose de todo lo anterior que "es por ello que uno de los elementos coincidentes con asociaciones y sindicatos, expresión además de su naturaleza fundamentalmente privada, es el del sostenimiento económico de la Corporación", y respecto de las cuotas colegiales que "la potestad para exigir las, establecerlas o modificarlas no es más que el fruto de un apoderamiento intersubjetivo que los colegiados otorgan a sus órganos de gobierno"; de modo que "el incumplimiento de la obligación de pago de las cuotas por un colegiado lleva aparejado el derecho del Colegio de dejar de contarle entre sus miembros, no como sanción, sino como mera consecuencia de desaparecer la razón sustentadora del derecho del colegiado a actuar como tal", "tratándose de una consecuencia legal del incumplimiento de un contrato". Por todas, SSTs de 8- 4-1992 y SSTs de 7-3-2011 y 19-12-2011, recs. Cas.2055/2008 y 2420/2008, respectivamente, entre otras.

Doctrina que la considera impecable, en lo que respecta a los Colegios Profesionales de incorporación voluntaria, pero que debe recibir una respuesta mucho más matizada cuando se trata de un Colegio Profesional de colegiación obligatoria (adscripción forzosa) por imperativo de una Ley (que actualmente solo puede ser una Ley estatal), como requisito para el ejercicio de una determinada profesión (las llamadas "profesiones colegiadas"), como es el caso, entre otras, de la profesión de procurador de los Tribunales, abogados, médicos, arquitectos y otras profesiones.

Deben significarse notables diferencias en función de si la incorporación al Colegio es "voluntaria", o por el contrario es "obligatoria" como requisito para el ejercicio profesional. Siendo particularmente destacables las siguientes diferencias:

- En los Colegios Profesionales de incorporación voluntaria, la base asociativa está presente no solo en la iniciativa de la creación del Colegio (art. 4.1 LCP 2/1974), sino que lo verdaderamente importante es

que se extiende al conjunto de profesionales que libremente se van integrando en el Colegio a lo largo del tiempo, quienes a su vez pueden causar baja libremente en el Colegio sin que ello afecte a su ejercicio profesional. Por ello, respecto de esta tipología de CP resulta perfectamente adecuado afirmar que su incorporación "constituye una forma de contrato bilateral".

En cambio, cuando se trata de un Colegio Profesional de colegiación obligatoria (de adscripción forzosa), la consideración del Colegio Profesional como un "grupo de personas asociadas en atención a una finalidad común", solo puede predicarse de los miembros fundadores que, con su iniciativa, dan lugar al pacto asociativo que desemboca en un acto normativo del poder público de creación del respectivo Colegio. Todos los demás colegiados, que se incorporen a la Corporación con posterioridad a que Legislador haya establecido la colegiación como obligatoria para el ejercicio profesional, se incorporan no de forma voluntaria, sino "forzosa". Y de este dato se derivan importantísimas consecuencias jurídicas que, a nuestro juicio, deben ser recogidas en la jurisprudencia de esta SALA.

- En los Colegios Profesionales de colegiación obligatoria, el carácter obligatorio de la colegiación excluye de raíz que se pueda hablar de una incorporación basada en una forma de "contrato", en el sentido de pacto-acuerdo fundado en el "libre consentimiento" de las partes (art. 1254 Código Civil). No hay libertad donde la Ley impone como obligatoria la adscripción a un Colegio como requisito para el ejercicio profesional y el sometimiento a las decisiones que adopten los órganos de gobierno constituidos

- Las cuotas colegiales que se exijan como "obligatorias" son impuestas coactivamente a sus destinatarios, salvo para quienes hubieran votado a favor de la aprobación/modificación de las cuotas en cada momento. De modo que se impone concluir que las cuotas colegiales que los Colegios Profesionales de colegiación obligatoria (adscripción forzosa) exijan como "obligatorias" a sus destinatarios: por el mero hecho de la colegiación, por razón del ejercicio profesional o por la prestación de un servicio colegial que resulte necesario para el ejercicio de la profesión tienen naturaleza de "prestaciones patrimoniales de carácter público", al revestirla nota de la coactividad.

A este respecto es absolutamente capital la doctrina fijada por el TC en la STC 185/1995 de 14 de diciembre (FJ3), que, analizando el concepto de prestación patrimonial de carácter público (concepto de alcance más amplio que el de los "tributos"), declara: "la coactividad es la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público" previsto en el artículo 31.3 CE y "el elemento determinante de la exigencia de reserva de ley" (FJ 3).

En la jurisprudencia de la Sala 3ª TS encontramos asimismo dos importantes sentencias que se sitúan en la misma línea que la citada doctrina del TC, que consideramos la correcta. Una es la vieja STS de 22-11-1965, que, ante la impugnación de la validez del Decreto de 12 de febrero de 1964, creador del Colegio Nacional de Ópticos, declaró: "que el artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado ordena que las disposiciones administrativas de carácter general, como la impugnada, no podrán establecer ni imponer exacciones, tasas, cánones, derechos de propaganda y otras cargas similares, salvo que una Ley votada en Cortes lo autorice, y, por consiguiente, si el artículo 6.º del Decreto impugnado ordena la imposición de aportaciones o cuotas a sus asociados [el término "asociado" no casa con la adscripción "forzosa"] tanto para el sostenimiento de la entidad por ellos integrada como para el cumplimiento de sus fines, es indudable que estas cuotas o aportaciones o como quiera llamárselas, suponen una carga, expresamente prohibida por dicho artículo 27".

Otra es la STS de 22-2-2005 (rec. Cas. 5198/1999), que declara que las cuotas que una Corporación de derecho público de adscripción forzosa imponga como "obligatorias" a sus miembros revisten, por tal motivo, el carácter de "prestaciones patrimoniales de carácter público", estando sujetas por tanto a la reserva de ley del art. 31.3 CE

Por ello entiende que, en este punto, ha de fijarse la siguiente doctrina:

(i) Las cuotas colegiales que establezcan y exijan los CP de incorporación voluntaria a sus colegiados, por su pertenencia a la Corporación o por los servicios que reciben (que se entiende son de recepción voluntaria) revisten naturaleza privada.

(ii) Por su parte, las cuotas colegiales (o cualquier clase de contribución económica) que los CP de colegiación obligatoria exijan como "obligatorias" a sus destinatarios (con independencia del Colegio de adscripción): por el mero hecho de la colegiación, por el ejercicio profesional o por la prestación de un servicio colegial que resulte necesario para el ejercicio de la profesión revisten naturaleza de "prestaciones patrimoniales de carácter público" al revestir la nota de la coactividad en los términos fijados por la STC 185/1995 de 14 de diciembre (FJ 3) y las sentencias del TS de 22-11-1965 y 22-2-2005, recurso de casación 5198/1999, quedando por tanto sujetas a la reserva de Ley del artículo 31.3 CE.

Si las cuotas tienen naturaleza pública estarían sometidas a una reserva de ley.

Si, por el contrario, se considera que las denominadas "cuotas variables" reguladas en el Reglamento de cuotas colegiales de 2004 tienen naturaleza "privada", como sostiene la sentencia recurrida, en tal caso, y contrariamente al pronunciamiento de dicha sentencia, los preceptos del Estatuto General y del Estatuto particular del Colegio de Procuradores de Madrid que establecen las cuotas obligatorias variables como "obligatorias", la previsión del Reglamento que establece la obligación de abonarlas por la mera intervención en cualquier asunto ante los órganos jurisdiccionales de la Comunidad de Madrid, estableciendo dichas disposiciones que el impago es "causa de Baja colegial", que conlleva para los colegiados la inhabilitación para el ejercicio profesional -máxima restricción al ejercicio profesional-, (arts. 106.1.e; 98; 38.2.c; 20.1.c; y art. 86 en conexión con el art. 20, apartados 1.c y 2, del Estatuto General de los Procuradores, aprobado por R.D. 1281/2002, de 5 de diciembre; los arts. 56.1.e; 19.6; 80.2.c; 73.1.c y art. 20.1 en conexión con el art. 73.2 del Estatuto ICPM publicado en el BOCM n.º 298, de 14 de diciembre de 2007; y los arts. 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Reglamento de cuotas colegiales) "han de tenerse por derogados por los artículos 9, 10 y 16 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, en conexión con su art. 4 apartados 6 y 7, y con los arts. 56 y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; y el artículo 9.2, apartados b y c), de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre ("Ley Paraguas"), en conexión con los arts. 1 y 2.1 de la citada Ley; el artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC), de aplicación por razones temporales, introducido por el art. 2.1 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, toda vez que dichas disposiciones estatales y del Derecho Comunitario disponen que solo cabe establecer restricciones al ejercicio profesional cuando vengan justificadas por "una imperiosa razón de interés general", siendo obvio que unas cuotas colegiales de naturaleza privada no responden al interés general ni mucho menos a una imperiosa razón de interés general.

Por todo ello, solicita se estime el recurso de casación y se case y anule la sentencia recurrida y tras fijarla doctrina jurisprudencial solicitada, se resuelvan las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D^a. Antonieta , contra el Acuerdo de fecha 5-5-2011, de la Junta de Gobierno del ICPM -confirmado en alzada y en reposición, por acuerdos fechas 30-9-2011 y 29-6-2012-, que acordó la baja en el ejercicio de la profesión de la citada procuradora, anulándose dichos Acuerdos por no ser conformes a Derecho, con imposición de todas las costas a la Corporación demandada.

Subsidiariamente, se revoque la sentencia de 1ª instancia, retrotrayéndose las actuaciones a fin de que por el Juzgado a quo se dicte nueva sentencia, respetándose el derecho fundamental de la recurrente al juez ordinario predeterminado por la Ley (art. 24.2 CE) y el derecho al Juez imparcial inserto en el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

CUARTO. Doña Marta Franch Martínez, Procuradora de los Tribunales, actuando en nombre y representación del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, se opone al recurso de casación.

1º Considera que la sentencia recurrida no incurre en la infracción del art. 9.3 CE ni del art. 52.1 de la LRJAP y PAC, concordante con el actual art. 131.1 de la Ley 19/2015, de 1 de octubre.

La recurrente parte de la base, errónea, de que el llamado Reglamento de Cuota Colegial del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, aprobado por la Junta General Extraordinaria de Colegiados de 1 de julio de 2004, es una norma de carácter general, para cuya eficacia ha de ser publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, en contra del criterio que reiteradamente ha mantenido al respecto la doctrina del Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. La Jurisprudencia que de contrario se cita en el escrito de interposición, no puede ser aplicada al caso que nos ocupa.

La figura del Reglamento de Régimen Interior del Colegio Profesional se regula en la LCP en dos preceptos: el art. 6.1 ("Los Colegios Profesionales, sin perjuicio de las leyes que regulen la profesión de que se trate, se rigen por sus Estatutos y por los Reglamentos de Régimen Interior") y el art. 9.1.c) que atribuye a los Consejos Generales la función de "Aprobar los Estatutos y visar los Reglamento de régimen interior de los Colegios".

La doctrina describe al reglamento de régimen interior "[...] como la norma que completa y desarrolla los preceptos de los Estatutos en lo que afecta a sus aspectos orgánicos, es decir, su estructura y organización. Se trata pues de una norma limitada a cumplir una función de desarrollo del Estatuto Particular -y por eso en todo caso de rango jerárquico inferior- encaminada a completar o desarrollar los aspectos organizativos del Colegio las reglas sobre su estructura, organización y funcionamiento".

El Reglamento de Cuotas Colegiales del ICPM no tiene siquiera la condición de Reglamento de Régimen Interior, ni reviste la naturaleza jurídica de éste. Dicho Reglamento se limita a definir el régimen de las aportaciones que los colegiados deben satisfacer para su mantenimiento y financiación. No reúne la condición de norma de carácter general que sostiene la recurrente.

Además, el régimen de las contribuciones colegiales, a diferencia de los aspectos relativos a la estructura y organización de la Corporación, forma parte, de acuerdo con la jurisprudencia del TS y del TSJ de Madrid, de la vertiente privada y no de la dimensión pública de los Colegios Profesionales (por ej. la STS de 28 de febrero de 2007, en el recurso nº 165/04, interpuesto por el Colegio de Procuradores de Alicante contra un acuerdo del Pleno del Consejo General de Procuradores que rechazó una propuesta de modificación de sus Normas de Funcionamiento Interno).

Los Colegios Profesionales, en general, son corporaciones sectoriales de base privada, corporaciones públicas por su composición y organización que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan atribuidas, por Ley, o delegadas, algunas funciones públicas (STC 123/87 y STS de 19-12-89).

Por su propia naturaleza, sigue reseñando la citada jurisprudencia, son ámbitos competenciales o fines privados de los Colegios Profesionales los relativos a la protección mutua y la asistencia social de sus miembros y su familia y el "presupuesto" para el funcionamiento colegial, que se integra por la previsión anual de ingresos y gastos, no siendo fiscalizable por el orden jurisdiccional contencioso, cuya competencia se limita al control de la formación de la voluntad del órgano colegial que aprueba el presupuesto. Por el contrario, constituye actividad colegial administrativa sujeta al control jurisdiccional contencioso-administrativo: a) la colegiación obligatoria (STC 194/98); b) todo su régimen electoral: c) el régimen disciplinario; d) el visado colegial de los trabajos profesionales, cuando así lo exijan los respectivos Estatutos; y d) el régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias, respecto de sus colegiados.

Según el criterio jurisprudencial el Reglamento de Cuota Colegial de 1 de julio de 2004 no es un Reglamento Interior producto de la potestad normativa del colegio, sino consecuencia de sus

facultades organizativas, de tal forma que nunca podrá ser considerado como una norma de carácter general que deba ser publicada en Boletín Oficial alguno, ni el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid ni el Boletín Oficial del Estado. Tan es así que el Reglamento de Cuota Colegial del ICPM aprobado el 1 de julio de 2004, fue impugnado ante la Jurisdicción Civil, conociendo de la impugnación el Juzgado de Primera Instancia de Instrucción de Coslada, en procedimiento 394/2009, dictándose sentencia en fecha 12 de abril de 2021,

Toda la jurisprudencia que la recurrente cita para argumentar la necesidad de que el Reglamento de Cuota Colegial debe ser publicado en Boletín Oficial para su vigencia, no es aplicable al caso, pues se trata de resoluciones que se pronuncian sobre la necesidad de publicación de los Estatutos de los Colegios Profesionales y no a reglamentos de la naturaleza del Reglamento de Cuota Colegial, que es un acuerdo de Junta General que no constituye un Reglamento de Régimen Interior a que se refieren los artículos 6.1 y 9.1.c) de la LCP, independientemente de la denominación que se le haya dado. El Reglamento de Cuota Colegial del ICPM, ha sido adoptado en el ejercicio de las funciones que el Colegio tiene atribuidas por el art. 14. h) de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid: "h) Establecer y exigir las aportaciones económicas de los colegiados."

El acuerdo de Junta de Gobierno que decide su baja por impago de cuotas colegiales es de 5 de mayo de 2011 y ha aplicado el Estatuto vigente en esa fecha, después anulado, y ante tal anulación se consideró aplicable el Estatuto de 2007, (STS de 1-7-20 nº 901/20 (rec. 901/20), y las números 1210, 1245 y 1642/2019 en los recursos de casación nº 408/2018, nº 3887 y nº 7002/2018). Dicho Estatuto de 2007 establecía como causa de baja el impago cuotas colegiales y el establecimiento de tales cuotas corresponde a la Junta General de Colegiados, conforme a los artículos 35.d) del Estatuto de 2007 respecto de la Junta Ordinaria (Propuesta de presupuesto de ingresos y gastos). Por tanto, el Estatuto de 2007 concede a la Junta General, como órgano soberano del Colegio, la función de fijar los presupuestos colegiales a través del establecimiento de las correspondientes cuotas, como se hace en el Reglamento de Cuota Colegial de 1 de julio de 2004.

2º Sobre la carencia de un Estatuto valido cuando se aprobó el Reglamento de cuotas por Junta General aduce que esta cuestión no se encuentre entre las cuestiones de interés casacional fijadas en el Auto de admisión. Tampoco en su demanda (motivo 16) planteo planteó que el Reglamento de Cuotas fuera nulo por carecer el Colegio de Estatuto válido cuando se aprobó por Junta General, pues lo que plantea en ese motivo de la demanda es la nulidad del Reglamento por falta de publicación en Diario Oficial.

En todo caso, el Reglamento de Cuota, cuya publicación en Diario Oficial no se precisa, ha de considerarse aprobado por Junta General, como órgano soberano del Colegio, en el ejercicio de las funciones que el art. 5.j) de la Ley 2/1974 de 13 de febrero, de CP ("Organizar actividades y servicios...proveyendo al sostenimiento económico mediante los medios necesarios"), así como el art. 14 de la Ley 19/1997 de CP de Madrid "Establecer y exigir las aportaciones económicas de los colegiados". Sin olvidar que el Colegio ha de afrontar el coste económico de unas prestaciones públicas a las que se encuentra obligado por los artículos 28.3 y 154.1 de la LEC.

Por tanto, no puede apreciarse que el ICPM se encontrara en una situación de alegalidad, teniendo en cuenta, además, la existencia del Estatuto Colegial de 1989, aprobado por el Consejo General el 27 de noviembre de 1989.

3º Por lo que respecta a la necesidad de visado de los reglamentos de régimen interior de los colegios establecida en el art. 9.1.c) de la Ley de Colegios Profesionales se remite a lo afirmado anteriormente al considerar que no es un reglamento de régimen interior e invoca la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia 158/2023 de 20 de marzo (proc. 2017/2022).

4º Respecto a la naturaleza de las cuotas colegiales a los efectos del artículo 2.1 y 9.2 a) y b) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, en relación con los artículos 9 y 10 de la Directiva 2006/123/CE se opone a lo afirmado en el recurso.

No se vulneran los principios de legalidad, jerarquía normativa y reserva de ley dado que la Ley de Colegios Profesionales establece en su artículo 5 j) como función de éstos, proveer su sostenimiento económico mediante los medios necesarios, de la misma forma que la Ley 19/1997 de CP de la Comunidad de Madrid establece en su art. 14 h) la función de establecer y exigir las aportaciones económicas de los colegiados.

La recurrente pretende que se revise y matice la jurisprudencia sobre la naturaleza de las cuotas colegiales, haciendo una artificiosa distinción entre los Colegios Profesionales de incorporación voluntaria y los de colegiación obligatoria. Sin embargo, las sucesivas SSTs que se han venido pronunciando reiteradamente (SSTs de 8-4-1992, de 7-3 de 2011 y 19.12 2011 citadas de contrario, entre otras) han venido declarando que las cuotas que los Colegios Profesionales establecen son de naturaleza privada y han sido dictadas teniendo en cuenta el art. 36 de la Constitución y la legislación sobre Colegios Profesionales vigente en el momento en que las Sentencias fueron dictadas, legislación que no se ha visto modificada en lo que se refiere a las cuotas colegiales y su obligación de pago, ni siquiera con las modificaciones exigidas en materia de Colegios Profesionales por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, es decir, la Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

Ni el art. 36 CE, ni la Ley 2/1974 de CP, ni la Ley 19/1009 de 11 de julio de CP de la Comunidad de Madrid, permiten hacer una distinción entre Colegios Profesionales de colegiación obligatoria y los que no tienen esa condición, ni a los efectos de las cuotas colegiales ni a los efectos de cualquier otra materia, pues de lo contrario así lo habrían establecido, por lo que no cabe hacer distinción alguna sobre la materia ante la inexistencia de apoyo normativo que así lo permita.

La distinción que introduce la recurrente entre Colegios Profesionales de colegiación obligatoria y de colegiación voluntaria en nada afecta a la naturaleza privada de las cuotas colegiales, pues los CP en los que la colegiación es obligatoria para el ejercicio de la correspondiente profesión, no pierden por ello su vertiente privada ni el carácter mixto o bifronte que desde la STC 89/1989, de 11 de mayo, FJ 4, ese Tribunal ha atribuido a los Colegios Profesionales.

La incorporación a un Colegio Profesional de adscripción obligatoria no excluye la libertad de incorporación, pues quien pretende libremente el ejercicio de una profesión colegiada, sabe que para el ejercicio se requiere tal incorporación y ha de incorporarse al correspondiente Colegio, de lo contrario habrá de elegir otra profesión, de la misma forma que la utilización de determinados servicios públicos como puede ser (mutatis mutandis) el transporte, habrán de abonar la cantidad establecida y cumplir las normas de uso y comportamiento que se encuentren establecidas y no por ello las cantidades abonadas son exacciones públicas.

No puede considerarse que las cuotas colegiales sean exacciones públicas, desde el momento en que los Colegios Profesionales carecen de las facultades que tienen las Administraciones Públicas de recaudar las cuotas acudiendo a las vías de la ejecución forzosa administrativa de que disponen las Administraciones Públicas y que se establece en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y en el Reglamento General de Recaudación aprobado por Real Decreto 939/2005 de 29 de julio.

Las cuotas colegiales se destinan al cumplimiento de fines públicos, como es el mantenimiento de los Servicios de Notificaciones y Traslado de Copias del ICPM, que se encuentra obligando a mantener de acuerdo con los artículos 28.2 y 154.1 de la LEC, y también al cumplimiento de fines privados, como

puede ser la formación y reciclaje de los profesionales, sin que legalmente se encuentre previsto qué cantidades se han de destinar al cumplimiento de fines públicos y qué cantidad a fines privados.

No teniendo las cuotas colegiales naturaleza de exacciones públicas, no pueden ser considerados, como pretende la recurrente, como tasas por la percepción de un servicio público, por lo que no pueden servir de referencia los pronunciamientos de la STC 185/1985, ni la STS 27-1-1993, ni las demás que se citan en el fundamento cuarto del recurso.

El artículo 9.2, a y b) de la misma Ley 17/2009 exige que todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los criterios de no ser discriminatorios y estar justificados por una razón imperiosa de interés general. Así:

a.- Nunca se podrá decir que la exigencia del pago de las cuotas colegiales a los colegiados sea discriminatorio para ninguno de los procuradores que pretendan ejercer y ejerzan su profesión, pues la exigencia de tal pago se aplica, en igualdad de condiciones, a todo aquél que ejerza la profesión de Procurador en el ámbito del ICPM, de acuerdo con las normas adoptadas por los órganos de gobierno del Colegio, como es la Junta General que prueba el Reglamento de Cuotas Colegiales.

b.- Existe una clara justificación en razones de interés general para establecer y exigir las cuotas colegiales y así se ha de considerar, dado que:

- La incorporación a un Colegio de Procuradores viene establecida como obligatoria para el ejercicio de la profesión por el art. 544.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

- El artículo 5 j) de la Ley de Colegios Profesionales establece como función de esas Corporaciones la de proveer a su sostenimiento económico por los medios necesarios, y el art. 14 h) de la Ley 19/1997 de 1 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid establece como función de los Colegios la de "establecer y exigir las aportaciones económicas de los colegiados". El establecimiento de las cuotas colegiales ha sido aprobado por el correspondiente acuerdo de Junta General de colegiados de 1 de julio de 2004 como órgano soberano del Colegio, como consta acreditado.

- El ICPM tiene impuesta por la LEC, en sus arts. 28.3 y 154.1, la obligación de tener establecido un servicio de notificaciones y traslado de copias, así como el mantenimiento del sistema LexNet como sistema de transmisión de los actos de comunicación. A todo ello ha de hacer frente, como es evidente, con las cuotas establecidas para los colegiados que son los beneficiarios de esos servicios que se ven obligados a utilizar por mandato legal.

Por tanto, existe una clara justificación en razones de interés general para establecer y exigir las aportaciones económicas de los colegiados para el sostenimiento de los servicios antes referidos, que resultan imprescindibles para el ejercicio profesional de los Procuradores.

La Sentencia recurrida no incurre en infracción de norma alguna, tanto si se entendiera que las cuotas colegiales tienen carácter público, como si se considera que su carácter es privado.

El hecho de que se consideren cuotas de naturaleza jurídica privada no implica su nulidad por contradicción con la Directiva 2006/123/CE y el artículo 9.2 b) y c) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en conexión con el art. 39 de la Ley 30/1992. La sentencia impugnada da respuesta a esta cuestión en los fundamentos jurídicos cuarto y quinto y hay que remitirse a lo resuelto por la sentencia de 23 de septiembre de 2019 de la Sala del Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo Sección Tercera, Recurso de Casación 408/2018 y en la Sentencia de la misma Sala y Sección de fecha 25 de septiembre de 2019, Recurso de Casación 3884/2017, pues en ambas Sentencias se resuelve que existe un claro amparo normativo aplicable para decidir la baja de un colegiado en el ejercicio de la actividad por el descubierto en el pago de las cuotas colegiales, como es el caso de la apelante.

5º La Sentencia recurrida no infringe el art. 1.1.a) de la Ley 16/1989 de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, ni el principio de igualdad en la ley o ante la ley, ni el derecho a no sufrir discriminación injustificada en el ejercicio de la profesión, ni el art. 14 CE ni el art. 39 CE, ni el principio de concurrencia competitiva en el ejercicio de la profesión.

Esta cuestión no se encuentra entre las admitidas como de interés casacional en el Auto de admisión.

No se puede apreciar vulneración de la libre competencia. La Comisión Nacional de la Competencia ya se ha pronunciado sobre el particular en su Resolución de 19 de julio de 2011, resolviendo que "No ha resultado acreditado que el establecimiento de una cuota obligatoria variable por el Colegio de Procuradores de Madrid sea una práctica restrictiva de la competencia prohibida en el artículo 1 de la LDC [...]".

Tampoco infringe el principio de igualdad ante la ley y así lo afirma la STS 28 de septiembre de 2005 (párrafo penúltimo de su Fundamento de Derecho Décimo. STC de 25 de abril de 2002 (96/2002. rec. 1135/1995).

El establecimiento de una cuota colegial distinta en cada uno de los Colegios de Procuradores de España, decidida por cada uno de ellos de la forma en que sus respectivos Estatutos establezca, no atenta contra el derecho de igualdad en la Ley y ante la Ley, pues, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo antes citada, el aspecto de la financiación de los Colegios Profesionales no es algo que necesariamente haya de estar unificado en todo el territorio nacional.

El impago de las cuotas colegiales variables que han de pagarse por cada procedimiento en los que interviene cada Procurador, tiene los mismos efectos para un colegiado del ICPM que para un colegiado de Madrid, dado que el art. 38.2.c) del Estatuto General de los Procuradores, aprobado por R. D. 1281/2002, de 5 de diciembre, aplicable a todos los Procuradores, establece como deber de los Procuradores "[...] Satisfacer dentro de los plazos señalados, las cuotas ordinarias o extraordinarias acordadas por el Colegio, el Consejo de Colegios[...]". Y el art. 20.1.c) de dicho Estatuto establece como causa de pérdida de la condición de colegiado "[...] la falta de pago de las cuotas ordinarias o extraordinarias y de las demás cargas colegiales [...]". Así mismo, el art. 66.a) del mismo Estatuto establece como falta grave "el incumplimiento grave de las normas estatutarias", que puede ser sancionado con la suspensión del ejercicio de la Procura por un plazo de uno a seis meses, de acuerdo con el art. 68.2 del citado Estatuto.

6º La Sentencia recurrida no infringe los arts. 54.1. 68, 69, 74.2 y 87.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aplicable, en relación con los arts. 103.1, 9.3 y 24.1 de la CE.

7º Tampoco la sentencia recurrida vulnera el derecho fundamental de la recurrente a la prueba y a la valoración de la prueba, ni garantía procesal alguna.

QUINTO. Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 21 de mayo de 2024, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. El presente recurso de casación impugna la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de julio de 2021 (rec. apelación 318/2021) que desestimó el recurso de apelación interpuesto por Doña Antonieta contra la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 7 de los de Madrid de 10 de noviembre de 2020 (proc. 3/2013).

La sentencia del Juzgado de lo contencioso desestimó el recurso de la hoy recurrente en casación contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 5 de mayo de 2011, posteriormente confirmado en alzada, que acordó por unanimidad la baja en el ejercicio de la profesión de Doña Antonieta , por impago de la cuota colegial variable (art. 10.1.d) y art. 5 del Estatuto de Procuradores de Madrid de 2011).

SEGUNDO. La presente controversia se centra, tal y como se afirmó en el Auto de admisión en torno, en determinar:

(i) Si la publicación del Reglamento de la cuota colegial del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 1 de julio de 2004 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid es un requisito esencial para su eficacia en relación con los art. 9.3 de la CE, art. 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Procedimiento Administrativo Común (actual art. 131.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común);

(ii) Si la validez del Reglamento de cuota colegial del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 1 de julio de 2004 debe estar sujeto al requisito del art. 9.1 c) de la Ley 2/1974, de Colegios profesionales, debiendo estar visados por el Consejo General de Procuradores, a efectos de su validez;

(iii) Si la naturaleza de las cuotas colegiales es pública o privada a los efectos del art. 2.1 y 9.2 a) y b) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, en relación con los art. 9 y 10 de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006.

El análisis de las cuestiones controvertidas exige hacer algunas consideraciones previas y alterar el orden de las infracciones denunciadas para establecer un hilo lógico a la argumentación.

TERCERO. Naturaleza de los colegios profesionales.

La Ley de Colegios Profesionales, Ley 2/1974, de 13 de febrero -que ha sido objeto de modificaciones sucesivas por la Ley 74/1978, la Ley 7/1997, el Real Decreto-Ley 6/1999, el real Decreto-Ley 6/2000 o la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio- califica a los Colegios Profesionales como "Corporaciones de derecho público, amparadas por la ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines".

La doctrina los suele calificar como "entes de base asociativa a los que se atribuye la consideración de Administraciones públicas en cuanto ejercen las funciones públicas que el legislador les asigna".

Y así lo ha destacado también la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, al afirmar en su exposición de motivos que "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 a fin de que los Colegios Profesionales constituyan un instrumento eficaz para la satisfacción de los fines de interés general relacionados con el ejercicio de las profesiones colegiadas entre los que destacan, singularmente, la formación y perfeccionamiento de los colegiados, así como la mejora de la calidad de las prestaciones profesionales de los mismos" .

La jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, han destacado la base asociativa y privada de estos entes, al mismo tiempo que el ejercicio de determinadas funciones públicas -STC 3/2013, de 17 de enero que se reitera en sentencias posteriores SSTC 46/2013 y 50/2013 , ambas de 28 de febrero; 63/2013 , de 14 de marzo y 89/2013 , de 22 de abril) afirmando que "[...] Aun cuando los colegios profesionales se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, tienen también una dimensión pública que les equipara a las

Administraciones públicas de carácter territorial, aunque a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que ésta se concreta y singulariza [SSTC 76/1983 ,de 5 de agosto, FJ 26; 20/1988 , de 18 de febrero, FJ 4; y 87/1989 , de 11 de mayo, FJ 3 b)]".

De modo que se ha considerado a estos colegios profesionales como corporaciones sectoriales de base privada, es decir, como grupos de personas asociadas en atención a una finalidad común y cuyo núcleo fundamental radica en la defensa de intereses privados, aunque sobre esta base privada se les encomienden funciones públicas, y ha reconocido que se produce un fenómeno de autoadministración, por cuya virtud tales colegios actúan como agentes descentralizados de la Administración Pública, ejerciendo facultades administrativas sobre sus propios miembros.

CUARTO. Naturaleza de las cuotas colegiales.

El acto administrativo directamente impugnado acordó la baja de Doña Antonieta en el ejercicio de la profesión como consecuencia del impago de la cuota colegial variable. La recurrente también impugna el Acuerdo de la Junta General Extraordinaria, celebrada el 1 de julio de 2004, por el que se aprobó el Reglamento de Cuota colegial ordinaria que aprobó las cuotas colegiales.

El llamado "Reglamento de cuota colegial ordinaria" aprueba dos clases de cuotas: una cuota fija y una cuota variable, ambas de pago obligado por los colegiados y cuyo incumplimiento de la obligación de pago lleva aparejado el derecho del colegio a acordar su baja en el ejercicio de la profesión hasta tanto no se abone la cantidad debida y los intereses.

Tradicionalmente la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sostenido que las cuotas colegiales tienen naturaleza jurídico-privada (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4, de 8 de abril de 1992, recurso núm. 1969/1990, FF.JJ. 4 y 5; pudiéndose citar también entre otras muchas la STS, Sala 3. Sección 6. de 28 de febrero de 2005, rec. 28/2003 F.J. 4).

Por otra parte, existe una numerosa jurisprudencia - STS 17 de junio de 2008 (rec. 3869/2005) STS de 12 de noviembre de 2010 (rec. 6375/2008) STS 19 de octubre de 2010 (rec. 6415/2008) STS, de 17 de enero de 2012 (rec. 6131/2010) STS de 31 de enero de 2012 (rec. 6270/2010) entre otras- que ha sostenido que los presupuestos no integran funciones públicas. Los fondos colegiales no solo financian funciones públicas sino también publicaciones, cursos de formación, páginas web, asesoramientos de diversa naturaleza y otros servicios de naturaleza privada. Además, la regulación vigente culmina un proceso en el que se concluye que los acuerdos económicos y patrimoniales de los Colegios Profesionales tienen una evidente naturaleza privada y que no se incardinan en los denominados "actos adoptados en ejercicio de funciones públicas" del artículo 2, letra c) de la Ley 29/1998. La jurisprudencia del orden civil ha declarado que es competente para conocer sobre cuestiones de naturaleza privada de los Colegios Profesionales. La delimitación de la actuación pública de los colegios profesionales es una cuestión ya resuelta por la Sala presente en sentencia de tres de mayo de dos mil seis como también por la STC 194/2008.

La doctrina jurisprudencial expuesta es especialmente aplicable al caso que nos ocupa, pues ya en su demanda de instancia sostuvo que las cuotas variables impuestas, y cuyo pago motiva la baja acordada, "fueron establecidas y tienen por finalidad sostener actividades y servicios colegiales de interés particular: procurarse un grupo de colegiados entre los que no está la recurrente, un lucro económico en forma de entregas dineradas denominadas "auxilios de jubilación, viudedad, orfandad, gastos de feneamiento y entierros"; la realización de actividades culturales, formativas, lúdicas y deportivas en las que no participa la recurrente; la entrega de regalos y donativos a particulares no colegiados; y aportaciones económicas a entidades Jurídicas privadas distintas [...] no respondiendo por tanto a ninguna función pública ni servicio obligatorio de interés general ni servicio de que haga uso la recurrente".

La recurrente en casación pretende que la jurisprudencia que sostiene que la naturaleza privada de las cuotas debe ser revisada cuando se trata de colegios de adscripción obligatoria por entender que en estos casos las cuotas colegiales se exigen como obligatorias a sus destinatarios por el mero hecho de la colegiación. Entiende que en estos casos las cuotas tienen naturaleza de "prestaciones patrimoniales de carácter público" al revestir la nota de coactividad quedando sujetas el principio de reserva de ley (art. 31.3 CE).

Lo cierto es que la naturaleza jurídica privada de estas cuotas variables, incluso en los colegios profesionales de adscripción forzosa, ya ha sido abordada y resuelta por la STS de 28 de febrero de 2011 (rec. 2054/2008). Endicha sentencia, al igual que en este caso, se impugnó el Acuerdo adoptado por la Junta General Extraordinaria del Colegio de Procuradores de un territorio por el que se aprobó la nueva escala de cuotas variables exigibles a los colegiados.

La sentencia declara que uno de los elementos característicos de la sujeción de los Colegios Profesionales al Derecho Administrativo es la obligatoriedad de pertenencia a los efectos del ejercicio de una determinada actividad profesional, característica que los diferencia de los sindicatos o de las asociaciones en los que la libertad de asociación o sindicación se manifiesta tanto en el derecho a crear cuantas organizaciones los ciudadanos deseen sobre un mismo grupo de personas y con idénticas finalidades, como el derecho a pertenecer a estas organizaciones y el derecho a no formar parte de ellas. Pero añade que esa adscripción obligatoria o forzosa no altera el control del régimen económico financiero de estas corporaciones ni la naturaleza de los acuerdos por ellos adoptados, destinados a establecer las cuotas a sus colegiados.

A tal efecto, la sentencia afirma:

Estos Colegios Profesionales "se distinguen de las Administraciones Públicas en que la mayor parte de su actividad no se sujeta al Derecho Administrativo: Sus empleados no son funcionarios públicos ni sus finanzas se controlan por la Intervención del Estado ni por el Tribunal de Cuentas y con su creación la Administración Territorial lo que pretende esencialmente es una descentralización funcional, por lo que le atribuye fines relacionados con los intereses públicos, evitando crear entes públicos de intervención directa.

Es por ello que uno de los elementos coincidentes con asociaciones y sindicatos, expresión además de su naturaleza fundamentalmente privada, es el del sostenimiento económico de la Corporación. Este sostenimiento corresponde a los miembros que forman parte de ella, sin financiación propiamente pública, salvo la que pueda corresponder vía subvenciones. Gozan, por tanto, de autonomía financiera, principio que tiene reconocimiento en el artículo 6.3. f) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, con arreglo al cual "Los estatutos generales regularán las siguientes materias: f) Régimen económico y financiero y fijación de cuotas y otras percepciones y forma de control de los gastos e inversiones para asegurar el cumplimiento de los fines colegiales". A su vez, el apartado 4 añade que "Los Colegios elaborarán, asimismo, sus Estatutos particulares para regular su funcionamiento. Serán necesariamente aprobados por el Consejo General, siempre que estén de acuerdo con la presente Ley y con el estatuto general.

Desde esta perspectiva, en cuanto al problema de la naturaleza jurídica de las cuotas colegiales, es preciso subrayar prima facie que tales cuotas no constituyen exacciones públicas sometidas al principio de legalidad tributaria - art. 133 de la Constitución- afirmándolo así la jurisprudencia en diversas ocasiones (sentencias de 9 de diciembre de 1981 y 16 de mayo de 1983), sino que constituyen obligaciones personales de los colegiados con la Corporación de la que forman parte, a lo que se añade que el régimen económico-financiero de los Colegios Profesionales, al que las cuotas colegiales sirven, ni es objeto de tutela pública ni sirve para garantizar, como destino principal, los derechos de los usuarios de los servicios profesionales, que es la finalidad última justificadora de la publicación de una actividad profesional determinada y de su garantía institucional.

Finalmente, el establecimiento o modificación de las cuotas colegiales no supone tampoco ejercicio de potestad pública alguna, conferida por la ley, pues las potestades administrativas sólo se justifican en función de un interés público ("La Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales..." , ex art.103.1 CE), interés que no debe confundirse con el propio de un determinado aparato administrativo que debe cubrir sus necesidades de funcionamiento, como es el Colegio Profesional, ni con aquellos intereses privados de los colegiados que se administran a través de la corporación profesional, como puede ser la protección mutua y la asistencia social, ya que son precisamente estos fines - gastos de funcionamiento y mutualidad-los que vienen a sufragar las cuotas colegiales, sufragio que no se produce cuando se trata de satisfacer intereses públicos por parte del Colegio, como es el caso paradigmático de la asistencia jurídica gratuita que prestan los procuradores a aquellos que carecen de recursos económicos, cuya financiación se realiza como es sabido mediante subvenciones finalistas de las Administraciones Públicas territoriales y no mediante las cuotas colegiales, cuotas respecto de las que la potestad para exigir las, establecerlas o modificarlas no es más que el fruto de un apoderamiento intersubjetivo que los colegiados otorgan a sus órganos de gobierno.

En definitiva [...] no estamos en presencia de actos sujetos al Derecho Administrativo, sin que sea obstáculo a esta conclusión el hecho de que los Acuerdos impugnados tengan la consideración de disposiciones generales, pues el carácter singular o plural de los destinatarios de un determinado acto o su carácter innovador no altera su naturaleza a estos efectos, lo que resulta obvio si tenemos en cuenta que las asociaciones de base privada o los sindicatos también aprueban a través de sus órganos de gobierno disposiciones generales de régimen interno relativas a su régimen económico-financiero sin que por ello esa actividad quede sujeta a este Orden Jurisdiccional".

Por ello, la citada sentencia del Tribunal Supremo sostuvo la incompetencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de la impugnación del Acuerdo Colegial de cuotas variables exigibles a los colegiados.

Esta falta de jurisdicción se ha sostenido por el Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid en su contestación al recurso de casación al afirmar "Su configuración como Administración secundum quid atribuidas por ley o delegadas por la Administración, en cuyo caso la revisión jurisdiccional de dicha actuación corresponderá al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, mientras que en los restantes supuestos corresponderá al orden jurisdiccional civil". Y añade que son ámbitos competenciales o fines privados de los Colegios provisionales los relativos a la protección mutua, la asistencia social de sus miembros y su familia y el presupuesto para el funcionamiento colegial no siendo fiscalizada por el orden jurisdiccional contencioso, sin que en este litigio se planteen actividades de estos Colegios ejerciendo funciones públicas que sea fiscalizable por esta jurisdicción.

La aplicación de la jurisprudencia reseñada al caso que nos ocupa determina que la aprobación de la cuota colegial pertenece al ámbito financiero de cada Colegio y las cuotas variables exigibles a los colegiados tienen naturaleza privada, también en el caso de los colegios de adscripción forzosa, sin que puedan considerarse prestaciones de carácter público o tasas y, por lo tanto, su modificación no está reservado a norma de rango de ley. Sin olvidar que la posibilidad de adoptar este tipo de acuerdos se contempla en la Ley de Colegios Profesionales cuyo artículo 5 j) establece como función de éstos, proveer su sostenimiento económico mediante los medios necesarios, de la misma forma que la Ley 19/1997 de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid establece en su art. 14 h) la función de establecer y exigir las aportaciones económicas de los colegiados.

La recurrente va más allá y argumenta que si se considera que las "cuotas variables" tienen naturaleza privada, los preceptos del Estatuto General y del Estatuto particular del Colegio de Procuradores de Madrid que las establecen como obligatorias y que establecen que su impago es causa de baja colegial, han de entenderse derogadas por la Directiva 2006/123/CE.

A tal efecto razona que "Si todas las cuotas colegiales tienen naturaleza privada, y las llamadas cuotas variables se destinan a sostener actividades y servicios colegiales de interés particular (fines privados), su imposición a la recurrente no responde a razón alguna de interés general, y menos aún a una razón imperiosa de interés general, por lo que la baja en el ejercicio de la profesión o Inhabilitación por el impago de aquellas obligaciones económicas [...] no responde a razón imperiosa de interés general alguna. Por consiguiente: tanto la imposición de las cuotas variables a la recurrente, como en todo caso la baja en el ejercicio de la profesión por [...] supone una restricción al ejercicio profesional no justificada por razón alguna de interés general y menos aún por una imperiosa razón de interés general".

Lo cierto es que el control judicial de los acuerdos de estas corporaciones de base privada que aprueban cuotas económicas que han de satisfacer sus colegiados y que tienen una naturaleza privada, sin ejercer funciones públicas, es una cuestión ajena a la jurisdicción contencioso-administrativa. Las pretendidas irregularidades en que pudiesen haber incurrido los acuerdos corporativos que fijaron tales cuotas, tanto desde la perspectiva meramente procedimental como por su contradicción con otras normas del ordenamiento jurídico, incluyendo su eventual oposición a las Directivas comunitarias, es una cuestión ajena a esta jurisdicción contencioso-administrativa que debe ser analizada por la jurisdicción civil.

De hecho, el artículo 8.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero de Colegios profesionales tan solo prevé la impugnación en sede contencioso-administrativa de "Los actos emanados de los órganos de los Colegios y de los Consejos Generales, en cuanto estén sujetos al Derecho Administrativo" y estos acuerdos no lo están.

Frente a esta conclusión, se podría entender que el acuerdo de baja de un colegiado por impago de las cuotas implica el ejercicio de la potestad disciplinaria, que en cuanto el ejercicio de una función pública sería fiscalizable en sede contencioso-administrativa, pero lo cierto es que la baja en el ejercicio de la profesión por impago de las cuotas no tiene carácter sancionador sino que se configura como la mera consecuencia derivada del incumplimiento de uno de sus deberes como colegiado (satisfacer puntualmente las contribuciones económicas del Colegio conforme a lo dispuesto en las normas estatutarias y en los acuerdos adoptados por los órganos colegiales para su aplicación, art. 16.1.j) del Estatuto del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 2011).

Si bien se trata de una causa que determina la pérdida de la condición de colegiado (art. 10.1.d) del Estatuto del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 2011), el propio Estatuto diferencia claramente en este mismo precepto entre el supuesto en el que la pérdida se produce por impago de las cuotas y la imposición de una sanción disciplinaria. Es más, la baja queda sin efecto y se procede a su reincorporación si se procede al abono de las cantidades adeudadas con el interés legal correspondiente.

Así lo ha afirmado la STS de 28 de febrero de 2005 (rec. 28/2003) que con cita de las sentencias de 5 de Marzo de 1.996 (RJ 1996\2254) y 17 de Mayo de 1.996 (RJ 1996\4403) ha señalado que "la baja colegial por impago de cuotas y la supeditación de nueva incorporación colegial para el ejercicio de la profesión no supone una medida coercitiva ni sancionadora para la que sea precisa la incoación de un expediente disciplinario o sancionador pues dicha pérdida de la condición de colegiado se limita a determinar el alcance y las consecuencias de no atender el Procurador a las obligaciones que le incumben en relación al Colegio y a los demás colegiados, y en consecuencia, la pérdida de la condición de colegiado por no pagar las cuotas colegiales ordinarias o extraordinarias y las demás cargas que expresamente se recogen en dicho artículo siempre que sean de naturaleza colegial, no tiene en modo alguno un carácter sancionador". Y más recientemente en la STS nº 1241/2021 de 18 de octubre de 2021 (rec. 2437/2019) con cita de la sentencia de 28 de septiembre de 2005 (rec. 13/2003), se afirma que "la baja en la condición de colegiado por impago de cuotas o cargas colegiales

no es una sanción, pues la incorporación de un profesional al Colegio correspondiente constituye según ha dicho esta Sala en Sentencia de 8 de Abril de 1.992 una forma de contrato bilateral que impone correlativos derechos y obligaciones recíprocamente a las partes".

Lo hasta ahora expuesto da respuesta a la naturaleza jurídica de las cuotas variables y nos permite abordar con mayor claridad el resto de las cuestiones planteadas.

QUINTO. Sobre la necesidad de publicar en el BOE los Acuerdos de la Junta de Gobierno aprobando las cuotas colegiales.

La recurrente solicita la nulidad del acuerdo que le da de baja en la profesión por impago de algunas cuotas variables, por haberse publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el Reglamento de Cuota Colegial de 1 de julio de 2004 donde se regulan los elementos jurídicos básicos de las denominadas "cuotas obligatorias variables" a saber: el devengo, tipos de cuotas y sus cuantías y el procedimiento de cobro o exacción.

La recurrente entiende que dicho Reglamento de cuotas debe ser considerado una "disposición administrativa general/norma jurídica con rango de reglamento" por lo que queda sujeto al requisito de su publicación en el Boletín Oficial a tenor de lo dispuesto en el art. 52.1 de la Ley 30/1992 (el actual 131.1. de la Ley 39/2015), requisito necesario para que sea eficaz y que pueda entrar en vigor.

Pues bien, partiendo de que los colegios profesionales, aun los adscripción obligatoria, son entidades de base asociativa y privada, aunque ejercen determinadas funciones públicas, y las cuotas tienen naturaleza privada, los Acuerdos corporativos que se adoptan por sus órganos de gobierno en relación con las cuotas que han de pagar sus miembros no tienen la consideración de disposiciones administrativas normativas de alcance general, sino acuerdos corporativos dirigidos a sus colegiados que tienen carácter privado.

El hecho de que tales acuerdos sean obligatorios para sus asociados, al igual que sucede con los acuerdos adoptados por la asamblea de las asociaciones privadas o de las comunidades de propietarios, no los convierte en disposiciones administrativas de alcance general para todos los ciudadanos.

No estamos ante una disposición administrativa, cualquiera que sea su denominación, y por lo tanto no necesitan ser publicados en el BOE para ser eficaces, ni les resulta de aplicación el artículo 52 de la Ley 30/1992, referido a las disposiciones administrativas, ni la jurisprudencia citada por la parte recurrente. Tales acuerdos corporativos se adoptan por los órganos y conforme a las previsiones contenidas en la Ley de Colegios Profesionales y respectivos estatutos, sin que en dichas previsiones figure la necesidad de su publicación para ser válidos y eficaces.

Es por ello que un acuerdo corporativo, cualquiera que sea su denominación, destinado a regular las cuotas fijas y variables que se aplicaran a los colegiados no tiene la consideración de una disposición administrativa ni está sujeto a los tramites de elaboración, aprobación y publicación de las normas reglamentarias para ser válido y eficaz.

SEXTO. Sobre la inexistencia de Estatuto particular valido que diese cobertura al Acuerdo de la Junta de Gobierno que aprobaba las cuotas.

La recurrente sostiene que el Reglamento de cuotas colegiales de 1 de julio de 2004 es nulo al haber sido aprobado sin contar con Estatuto particular en vigor al tiempo de su aprobación, por lo que carece de la necesaria cobertura normativa. A tal efecto, razona que el Reglamento se aprobó el 1 de julio de 2004 mientras que el Estatuto colegial en su versión definitiva fue aprobada por el Consejo General de Procuradores en sucesión de 26 de julio de 2004, y además no fue publicado en el BOCM hasta el 14 de diciembre de 2007, por lo que cuando se aprobó el Reglamento que regulaban los elementos jurídicos básicos de las cuotas obligatorias no existía un Estatuto particular en vigor.

Esta cuestión la incorpora la parte en su escrito de interposición, pero el Auto de admisión no apreció que tuviese interés casacional, sin embargo, procede analizarla dado que se podría considerar una cuestión conexa con las ahora analizadas y que no es posible descartar que se invocase en la instancia.

Pero también esta alegación ha de ser rechazada. En primer lugar, porque la impugnación del Acuerdo que aprueba las cuotas colegiales no es una disposición administrativa sino un acuerdo privado adoptado por una entidad corporativa de base privada que no puede ser fiscalizado en sede contencioso-administrativa, tal y como hemos señalado anteriormente. De modo que también en este caso, la insuficiente cobertura para que la Junta del Colegio pueda adoptar este tipo de acuerdos es una cuestión ajena a esta jurisdicción contencioso-administrativa que debe ser analizada por la jurisdicción civil.

Y, en segundo lugar, no está demás añadir que el artículo 6.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, establece que "Los estatutos generales regularán las siguientes materias: f) Régimen económico y financiero y fijación de cuotas y otras percepciones" y el artículo 14.h) de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, que establece como función de los Colegios Profesionales "establecer y exigir las aportaciones económicas de los colegiados".

Y de acuerdo con estas previsiones el Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, al regular el régimen económico colegial, dispone en su artículo 106 entre los ingresos ordinarios de los Colegios de Procuradores "e) El importe de las cuotas ordinarias, fijas o variables, así como las derramas colegiales establecidas por la Junta de Gobierno y las cuotas extraordinarias que apruebe la Junta General". Y la previsión de que los colegiados han de satisfacer las cuotas ordinarias o extraordinarias acordadas por el Colegio se contiene en el artículo 38 del Estatuto General del Colegio de Procuradores.

En definitiva, la posibilidad de que el Colegio de Procuradores de Madrid apruebe, por acuerdo de la Junta de Gobierno, las cuotas ordinarias, fijas y variables, como ingresos de la Corporación tiene cobertura en las Leyes y en el Estatuto General de los Procuradores, normas por las que se rige el régimen jurídico de esta actividad profesional.

SÉPTIMO. La necesidad de visado del Consejo General de los Procuradores.

Finalmente se plantea si el Reglamento de cuota colegial del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid de 1 de julio de 2004 debería haber sido visado por el Consejo General de Procuradores a efectos de su validez, en aplicación del art. 9.1 c) de la Ley 2/1974, de Colegios profesionales.

El artículo 9 c) del Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, establece la necesidad de que el Consejo General apruebe los Estatutos y vise "los Reglamentos de régimen interior de los Colegios".

Pero el acuerdo de baja ni el Reglamento de cuota colegial tiene la consideración de Reglamento de régimen interior, sino, por el contrario, tal y como hemos razonado, se trata de un acuerdo corporativo dictado al amparo de las competencias que tanto la Ley de Colegios Profesionales como el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España atribuyen a las Juntas de Gobierno para aprobar el importe de las cuotas ordinarias, fijas o variables (art. 106 del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre).

OCTAVO. Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación.

Así en respuesta a las cuestiones de interés casacional planteadas ha de señalarse:

- Los colegios profesionales, aun los de adscripción obligatoria, son entidades de base asociativa y privada que ejercen determinadas funciones públicas. Los Acuerdos adoptados por la Junta de

gobierno en relación con las cuotas que han de pagar sus miembros por su pertenencia al colegio no tienen la consideración de disposiciones administrativas normativas de alcance general, sino acuerdos corporativos dirigidos a sus colegiados que tienen carácter privado sin perjuicio de se apliquen y sean vinculantes para ellos.

No estamos ante una disposición administrativa, cualquiera que sea su denominación, y por lo tanto no necesitan ser publicados en el BOE para ser eficaces, ni les resulta de aplicación el artículo 52 de la Ley 30/1992 referido a las disposiciones administrativas.

- Los Acuerdos de la Junta de Gobierno de un Colegio profesional que establecen o modifican la cuota colegial, se enmarcan dentro del ámbito financiero de cada Colegio y las cuotas variables exigibles a los colegiados tienen naturaleza privada, también en el caso de los colegios de adscripción forzosa, sin que puedan considerarse prestaciones de carácter público o tasas y, por lo tanto, su modificación no está reservado a norma de rango de ley.

- El control jurisdiccional de los acuerdos corporativos, que fijan estas cuotas de naturaleza privada por una corporación de base privada y sin relación con el ejercicio de funciones públicas, es una cuestión ajena a la jurisdicción contencioso-administrativa, de modo las pretendidas irregularidades en que pudiesen haber incurrido los acuerdos de la Junta, tanto desde la perspectiva meramente procedimental como por su contradicción con otras normas del ordenamiento jurídico, incluyendo las Directivas comunitarias, es una cuestión ajena a esta jurisdicción contencioso administrativa que debe ser analizada por la jurisdicción civil.

NOVENO. Costas.

Procede, por todo lo expuesto, la desestimación del recurso de casación sin que se aprecien temeridad o mala fe que justifiquen la condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 de la LJ.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento jurídico octavo:

Desestimar el recurso de casación interpuesto por Doña Antonieta contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de julio de 2021 (rec. apelación 318/2021), sin hacer expresa condena en costas.

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

Así se acuerda y firma.