



Abogado sancionado por impago de cuotas

Comentario a la STSJ de Galicia 211/2020, de 18 de junio

Paloma Villarreal Suárez de Cepeda

Profesora de Deontología y Normativa Profesional.

Máster en Práctica de la Abogacía. Grupo Educativo CEF.- UDIMA

palomapilar.villarreal@udima.es | <https://orcid.org/0000-0002-2052-7200>

Extracto

El abogado puede, por su propia voluntad, darse de baja del colegio de abogados, y el colegio puede, a su vez, darle de baja en caso de incumplimiento en el pago de sus cuotas. Esta baja por impago de cuotas no tiene naturaleza sancionadora sino ordenadora. Cualquier intento de hacer valer una naturaleza sancionadora en estas bajas por impago está abocada al fracaso, dada la recurrente doctrina jurisprudencial que apoya la tesis ordenadora. Y aun así, llegan casos a los tribunales pretendiendo lo contrario.

Palabras clave: colegio de abogados; impago de cuotas; baja; sanción disciplinaria.

Fecha de entrada: 13-09-2020 / Fecha de aceptación: 19-10-2020

Cómo citar: Villarreal Suárez de Cepeda, P. (2021). Abogado sancionado por impago de cuotas (Comentario a la STSJ de Galicia 211/2020, de 18 de junio). *Revista CEFLegal*, 241, 143-152.



Lawyer sanctioned for non-payment of fees

Comment to STSJ of Galicia 211/2020 of June 18

Paloma Villarreal Suárez de Cepeda

Abstract

The lawyer may voluntarily withdraw from the association and the association may, in turn, terminate him for failure to comply with the obligation to pay fees. And this withdrawal does not have a sanctioning nature, but rather an ordering one. Any attempt to enforce a sanctioning nature in these withdrawals is doomed to failure given the recurring jurisprudential doctrine that supports the ordering thesis. And, even so, cases come to the courts pretending otherwise.

Keywords: bar association; non-payment of fees; withdrawal; disciplinary sanction.

Cómo citar: Villarreal Suárez de Cepeda, P. (2021). Abogado sancionado por impago de cuotas (Comentario a la STSJ de Galicia 211/2020, de 18 de junio). *Revista CEFLegal*, 241, 143-152.



Sumario

1. Introducción
2. Primera cuestión. La baja no es una sanción disciplinaria
3. Segunda cuestión. Falta de proporcionalidad entre el impago y la baja
4. Tercera cuestión. La cantidad adeudada no requiere desglose
5. Cuarta cuestión. La carga de la prueba corresponde al que niega, en este caso
6. Quinta cuestión. La ausencia de procedimiento administrativo no genera indefensión



1. Introducción

En tiempos de pandemia y de crisis económica no serán pocos los abogados que decidan dejar de pagar las cuotas de sus colegios. Todos ellos saben que esta decisión es arriesgada en tanto que supone que, más tarde o más temprano, serán dados de baja del colegio, lo cual determina la imposibilidad de ejercer la profesión y la pérdida definitiva de la capacidad de generar ingresos por esta vía. Esta baja es vivida por el abogado como una sanción, y así lo traslada tanto a los órganos corporativos encargados de su revisión administrativa como a los tribunales. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 18 de junio de 2020 es la última, hasta el momento de escribir estas líneas, que resuelve un conflicto relacionado con el impago de cuotas colegiales. Veremos otras en los próximos años muy probablemente derivadas de la situación de grave crisis económica que empezamos a vivir. Es, pues, importante para el abogado que se plantea o se ve abocado a un impago conocer la doctrina que sobre esta cuestión despliegan los tribunales.

Antes de entrar a analizar la decisión del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, se hace imprescindible dejar claros los antecedentes de hecho, es decir, responder a la sencilla y a la vez difícil pregunta de ¿qué ha pasado?, ¿cuál es el origen del conflicto que llega a los tribunales? En este caso, el origen del conflicto aparece claro: un abogado es dado de baja de su colegio por no pagar las debidas cuotas. Veamos, ahora, el detalle. El órgano que da de baja al colegiado es la junta de gobierno del Ilustre Colegio de Abogados de Orense, y el importe debido asciende a 7.229,21 euros¹. La junta adopta el acuerdo tras una sucesión de requerimientos de pago sin abrir ningún tipo de procedimiento administrativo. La norma en la que se apoya esta decisión se contiene en el Estatuto General de la Abogacía española, artículo 19.1 c), 2 y 3:

¹ A la fecha de este artículo la cuota mensual que debe abonar el abogado ejerciente en el Colegio de Abogados de Orense es de 40 euros. Tomemos artificialmente este importe como cuota mensual debida y hagamos el cálculo básico: el abogado no habría pagado las cuotas correspondientes a un periodo superior a 15 años. En <<http://www.icaourense.org>>.

1. La condición de colegiado se perderá: [...] c) Por falta de pago de las cuotas ordinarias o extraordinarias y de las demás cargas colegiales a que vinieren obligados. [...].
2. La pérdida de la condición de colegiado será acordada por la Junta de Gobierno del Colegio en resolución motivada y, una vez firme, será comunicada al Consejo General y al Consejo de Colegios de la Comunidad Autónoma correspondiente, en su caso.
3. En el caso del párrafo c) del apartado 1 anterior, los colegiados podrán rehabilitar sus derechos pagando lo adeudado, sus intereses al tipo legal y la cantidad que correspondiere como nueva incorporación.

La Comunidad Autónoma de Galicia cuenta con un Consejo de la Abogacía gallega, que se constituye como órgano revisor en sede administrativa de la decisión tomada por la junta de gobierno del colegio de Orense. Su intervención es, pues, preceptiva y previa al acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa competente para revisión de la legalidad de estos actos administrativos.

El proceso administrativo transcurre con agilidad. Tras el acuerdo de baja de finales del año 2017, el abogado recurre en alzada ante el Consejo de la Abogacía gallega, que no acoge su queja, desestimando el recurso y confirmando, por tanto, la validez del acuerdo colegial. Esto ocurre en julio de 2018, siete meses después de adoptarse dicho acuerdo. Se inicia el procedimiento judicial con el debido recurso contencioso-administrativo al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Orense, que dicta sentencia un año más tarde. Contra esta sentencia se interpone el recurso de apelación que resuelve la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, cuyo contenido pasamos a comentar, de junio de 2020. Han transcurrido algo más de tres años desde que se decidió la baja colegial. Todas las decisiones adoptadas, tanto por los órganos colegiales como por los judiciales, han sido favorables a la legalidad de este acto administrativo. Ninguno, pues, ha sido favorable al abogado. Tampoco lo será esta que pasamos a comentar.

El abogado plantea tres cuestiones ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, desde su punto de vista controvertidas y no resueltas por la sentencia de instancia.

En primer lugar, considera que se ha omitido un juicio sobre la naturaleza jurídica de la baja. Defiende el abogado apelante que debe ser considerada como una sanción administrativa y, por lo tanto, para acordarla, se hace necesario respetar las normas propias del derecho administrativo sancionador.

En segundo lugar, el abogado se queja de que la sentencia de instancia no ha tenido en cuenta la ausencia de las mínimas normas procedimentales, ya no sancionadoras sino generales, tal y como se contiene en la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común, al haberse resuelto la baja sin la previa tramitación de un expediente administrativo en el que se le hubiere dado audiencia.

Y, por último, alega indefensión al presentarse la deuda como un importe global, sin desglosar, de manera que no se puede saber qué cantidad es la debida al colegio, cuál al Consejo de la Abogacía gallega y cuál al Consejo General de la Abogacía española, siendo estas tres entidades las destinatarias de las cuotas que pagan todos los colegiados. Dice, además, no haber admitido nunca ni la deuda ni la cuantía, y finaliza alegando que el acuerdo debió declararse nulo, dado que la baja le impide trabajar, en tanto la colegiación es requisito indispensable para el legal ejercicio de la profesión.

Aunque el recurso de apelación tenga como finalidad la revisión de la legalidad de la sentencia recurrida sin que se convierta esta revisión en una segunda instancia, el tribunal analiza en su sentencia pormenorizadamente los argumentos del apelante, de manera que podemos considerar cinco cuestiones importantes que merecen ser aisladas: la naturaleza jurídica de una baja, la falta de proporcionalidad entre el impago y la baja, la ausencia del desglose de la cantidad adeudada, la carga de la prueba de la deuda y la indefensión por ausencia de procedimiento.

2. Primera cuestión. La baja no es una sanción disciplinaria

En relación con el primer motivo, el tribunal rechaza de plano la alegada omisión e incorpora al cuerpo de su decisión una parte importante de los fundamentos de derecho de la sentencia recurrida, que se apoya, a su vez, en sentencias anteriores dictadas tanto por el Tribunal Supremo como por los tribunales superiores de justicia.

La baja no puede ser considerada una sanción disciplinaria por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque es posible la rehabilitación inmediata y la nueva incorporación al colegio, solventando la deuda más los intereses que correspondan, y, en segundo lugar, porque para adoptar esta decisión no se requiere de procedimiento administrativo alguno, sino la constatación del hecho objetivo de la falta de pago, al ser este un presupuesto indispensable para el ejercicio legal de la profesión, en aplicación del artículo 19.1 c) del estatuto ya mencionado.

Es evidente que tanto la baja como la expulsión suponen una salida forzosa del colegiado del correspondiente colegio, pero a este resultado se llega por vías diferentes. La baja que se produce en aplicación del artículo 19.1 c) del Estatuto General de la Abogacía española no es una expulsión prevista como sanción en el artículo 87 de la misma norma. La baja se produce cuando el abogado incumple uno de los presupuestos establecidos en el Estatuto para el ejercicio de la abogacía: el pago de las cuotas. Una expulsión, sin embargo, se produce cuando, cumpliendo con todos los presupuestos establecidos en las normas, el abogado incurre en infracción disciplinaria previo expediente administrativo sancionador. En este último caso, la baja es consecuencia de la expulsión. La expulsión es la manifestación de la voluntad de sancionar, mientras la baja es un acto de trámite administrativo. La primera requiere de expediente administrativo sancionador y la segunda de un acuerdo

motivado de la junta de gobierno. La baja se puede revertir mediante el pago de la deuda y la nueva incorporación del abogado al colegio, mientras que la expulsión impide este nuevo acceso, al menos hasta que haya transcurrido el tiempo necesario para su cancelación.

3. Segunda cuestión. Falta de proporcionalidad entre el impago y la baja

Excluida la posibilidad de que la baja por impago de cuotas tenga naturaleza sancionadora, decae también la pretensión de que se declare una falta de proporcionalidad entre el impago y su consecuencia, la baja del colegio. La relación de proporcionalidad resulta impertinente en la medida en la que, al acordar la baja, la junta de gobierno no persigue el pago de las cuotas, sino únicamente el cumplimiento de la norma estatutaria que condiciona la colegiación, y, por tanto, el ejercicio, al sostenimiento de las cargas colegiales.

4. Tercera cuestión. La cantidad adeudada no requiere desglose

El tribunal confirma la decisión de la sentencia de instancia en el sentido de considerar irrelevante la ausencia del desglose de la cantidad adeudada. Advierte el tribunal que el apelante no aporta, a su vez, desglose alguno ni discute la cantidad impagada, mientras la junta de gobierno del Colegio de Abogados de Orense afirma haber requerido el pago en diversas ocasiones, requerimientos de pago que han sido desatendidos. Por lo tanto, el conocimiento de la deuda queda probado de la misma manera que queda probado su impago, sin que se haya desvirtuado este hecho. Más allá de esta decisión, la discusión sobre la cantidad a pagar o qué parte corresponde a las cuotas del colegio, del Consejo de la Abogacía gallega o del Consejo General de la Abogacía española, no es la cuestión por tratar, dado que el apelante está sosteniendo su recurso sobre la base de discutir la naturaleza jurídica de la baja y no otra cosa. Resulta una manifestación inoportuna que se parece más a una «crítica a los conceptos e importes que debe afrontar como cargas colegiales». La opinión del colegiado sobre esta cuestión no le releva, según el tribunal, «de la carga de afrontar tales cuotas ni de la consecuencia asociada a su impago».

5. Cuarta cuestión. La carga de la prueba corresponde al que niega, en este caso

El abogado apelante no tiene en cuenta la necesidad de apoyar su queja en relación con la deuda o la cantidad adeudada con hechos que prueben, o bien el pago, o bien el error en el cálculo, aunque este asunto no sería propio de este recurso de apelación, sino de re-

clamación económica del pago de la deuda, como ha quedado expresado en la cuestión anterior. Pero nada de eso se hace. Si el abogado se limita a calificar de arbitraria la determinación del importe de la deuda y denunciar la falta de desglose, sin aportar una cantidad que estime correcta, o más adecuado, el pago de las cuotas, no cumple con su obligación de demostrar lo que sostiene. Se adopta una posición contraria al principio de facilidad probatoria. Corresponde al abogado apelante, en este caso, probar la inexistencia de la deuda o el error en el cálculo. La ausencia de desglose no basta, pues, para anular el acuerdo de la junta, como sostiene la sentencia de instancia.

6. Quinta cuestión. La ausencia de procedimiento administrativo no genera indefensión

La ausencia de un procedimiento administrativo previo a la declaración de baja no puede considerarse, según el tribunal, causa de indefensión. Para sostener esta tesis se sirve de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias dictada en el año 2008 (STSJ ICAN 3384/2008 - ECLI: ES:TSJICAN:2008:3384). El tribunal canario, en un asunto similar, recuerda al apelante que la ausencia de un procedimiento administrativo no significa, en absoluto, que la Administración haya «sorprendido» al abogado, teniendo en cuenta que no solo se han incumplido los pagos, sino también que se ha hecho caso omiso a sus requerimientos. En el caso gallego incluso se propuso al abogado el pago aplazado para poder solventar la deuda. Se recuerda al abogado el artículo 10 del código deontológico, que dispone la obligación de atender con la máxima diligencia las comunicaciones y citaciones de la junta de gobierno.

La sentencia comentada se cierra con la imposición de las costas por importe de hasta 1.000 euros al abogado apelante. Por supuesto, cabe recurso de casación, si bien resultaría sorprendente que se preparase, y más que se admitiese, teniendo en cuenta el número y la calidad de las resoluciones dictadas sobre esta cuestión, tanto por el Tribunal Supremo como por los superiores de justicia, sin que haya cambio normativo que pudiera abrir la puerta a nuevas resoluciones. Este cambio normativo, que parece imposible hoy en día, tuvo alguna posibilidad de darse durante el Gobierno de Mariano Rajoy, concretamente en el año 2013, cuando el ministro de Economía, Luis de Guindos, propuso la eliminación de la colegiación para aquellos profesionales que no se dedicaran a la defensa procesal. Eliminada la colegiación obligatoria para aquellos abogados que actualmente se dedican a la asesoría jurídica y, en una parte importante, a la asesoría jurídica de empresas, y reducida esta a la defensa procesal, se hubiera eximido del pago de cuotas a una parte no desdeñable de los que hoy en día constituyen el conjunto de colegiados. El anteproyecto de ley en el que se recogía la propuesta no tuvo recorrido parlamentario, de manera que, en la actualidad, parece que ha quedado descartada cualquier modificación en este sentido, en la medida en la que, en primer lugar, no aparece como objetivo político en la agenda del Gobierno Sánchez; en segundo lugar, la Unión Europea no presiona en esta cuestión, y, por último, ni los propios abogados disponen de medios para revertir esta situación.

Debemos recordar que las cuotas colegiales se hacen necesarias en el momento en que se constituyen los colegios de abogados como hermandades o congregaciones de carácter religioso y de adscripción voluntaria. Esa voluntariedad incluía, a su vez, la voluntad de sostener las cargas del colegio, que iban destinadas no solo a su administración, sino también y sobre todo al sostenimiento de viudas, huérfanos de abogados o a abogados enfermos o incapaces y sus familias, entre otros destinos de naturaleza similar. A estos colegios de abogados que van surgiendo o se van constituyendo por imperativo legal en las localidades en las que se ubican órganos judiciales, en un proceso que dura más de un siglo, se les trasladan funciones públicas tradicionalmente asumidas por estos mismos órganos judiciales a los que acompañan y, de alguna manera, sirven. El Estado decimonónico advierte la utilidad organizativa del colegio, muy especialmente en dos ámbitos: el turno de oficio y su capacidad disciplinaria, lo cual, unido a otros factores de tipo político y de más complejidad, deriva en esta obligación del abogado de ingresar en los colegios. Así se estipuló en el Real Decreto de 5 de mayo de 1838 que aprueba los estatutos para el régimen de los colegios de abogados del reino, y que se trasladó a la Ley provisional del Poder Judicial de 1870. Siempre y cuando haya colegio en el lugar en el que el abogado tenga su domicilio, debe este incorporarse a su matrícula. Si no lo hubiere pero se quisiese constituirlo, se requería, al menos, la concurrencia de 20 abogados.

Todavía el Estatuto General de la Abogacía de 1946 hace referencia expresa a los abogados no colegiados que ejercían en aquellas localidades donde no alcanzaba la circunscripción de ningún colegio y hubiera juzgado. En este caso el abogado se inscribía en la matrícula del juzgado. Este abogado no colegiado, por lo tanto, no debía pagar cuota alguna para ejercer su profesión aunque sí debía pagar, por supuesto, las contribuciones al Estado al igual que cualquier otro profesional liberal.

No es sino en el año 1985 cuando la Ley orgánica del poder judicial establece sin fisuras la obligatoria incorporación a un colegio de abogados para el ejercicio de la profesión que, como decimos, solo se ve alterada en estos años pasados por la propuesta del ministro de Economía Luis de Guindos. Cuando entró en vigor la Ley orgánica del poder judicial ya se había dado un tratamiento homogéneo a los colegios profesionales a través de la Ley de colegios profesionales de 1974, que nada dice sobre la obligatoriedad y cuantía de las cuotas, asunto que deja en manos de los colegios y a expensas de su regulación a través de los estatutos generales, regulación que, en cualquier caso, deberá ser refrendada y autorizada por el Gobierno, que la aprobará y dotará de eficacia, o no, mediante el correspondiente real decreto.

En España las cuotas varían entre colegios, lo cual genera una curiosa situación de competencia interna desde el año 1996, cuando se produce la profunda transformación de los colegios de abogados a través del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales. De la mano, esta vez, del Gobierno Aznar y a través del también ministro de Economía Rodrigo Rato, se eliminan los honorarios mínimos y se instaura la circunscripción única. En este momento el abogado deja

de formar parte de una comunidad, su colegio, que le protege en cuanto a la obtención de unos ingresos mínimos que, estos sí, permiten pagar la cuota colegial obligatoria, para pasar a ser un profesional en libre competencia con el resto de sus colegas, sin que se le pueda garantizar un mínimo de ingresos para su sostenimiento. A partir de este año 1996, se abre un proceso con episodios principales como la aprobación por el Gobierno Zapatero de las leyes llamadas Ómnibus y Paraguas, que ahondan en la liberalización del sector, hasta el punto de producirse la anómala situación de crearse una cierta competencia entre colegios para la captación de colegiados que sostengan sus actividades. Desde un punto de vista meramente jurídico, bien pudiera un colegio establecer una cuota colegial de 0 euros. No hay ninguna norma que obligue a establecer un mínimo, al igual que tampoco hay norma que obligue a establecer un máximo en las cuotas. Otra cuestión será las consecuencias económicas que se pudieran ocasionar para el resto de colegios, dada la circunscripción única, es decir, el libre ejercicio de la profesión en todo el territorio nacional, independientemente del colegio en el que el abogado se encuentre dado de alta. Esta situación se salva con la insistencia de los órganos corporativos en que la colegiación debe llevarse a cabo en el lugar donde el abogado tenga su domicilio profesional único o principal.

Por lo tanto, y para finalizar este comentario jurisprudencial, tan solo añadir una nota. Si algún abogado considerara oportuno atacar la cuota colegial esgrimiendo el argumento de su carácter impositivo o de tipo confiscatorio, debe saber que esta vía ya se intentó en los años setenta del siglo pasado con muy poco éxito. La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1979 (STS 920/1979 - ECLI: ES:TS:1979:92) ya declaró en un caso relativo al Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares que las cuotas colegiales «constituyen obligaciones personales de los colegiados con la Corporación de que forman parte, por lo que no son exacciones parafiscales ni están sometidas en los aspectos de competencia, gestión y jurisdiccional ordenamiento jurídico tributario sino al propiamente estatutario», tesis confirmada en posteriores sentencias de los años ochenta.

Nada se puede hacer ante el muro de las cuotas a no ser que aparezca otro Luis de Guindos que distinga la asesoría jurídica de la defensa procesal, se vuelva al tradicional sistema de honorarios mínimos, revirtiendo el proceso de liberalización de la profesión impulsado por la incorporación de España en la Unión Europea, o desaparezca la colegiación obligatoria en su integridad.

Que el lector elija la opción que le parezca menos descabellada.