



Roj: **STS 897/2021 - ECLI:ES:TS:2021:897**

Id Cendoj: **28079130042021100085**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **08/03/2021**

Nº de Recurso: **6381/2019**

Nº de Resolución: **318/2021**

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

Ponente: **MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 3828/2019,**
ATS 6115/2020,
STS 897/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 318/2021

Fecha de sentencia: 08/03/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6381/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de :

Ponente: Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella

Procedencia: T.S.J.GALICIA CON/AD SEC.2

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: dpp

Nota:

R. CASACION núm.: 6381/2019

Ponente: Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 318/2021

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a. Celsa Pico Lorenzo



D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 8 de marzo de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 6381/2019, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña María Soledad Sánchez Silva, en nombre y representación del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia, contra la Sentencia, de 14 de junio de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso de apelación núm. 4260/2017, que había sido interpuesto, a su vez, contra la Sentencia, de 12 de mayo de 2016, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Santiago de Compostela, sobre el pago de cuotas colegiales.

Se ha personado como parte recurrida el Procurador de los Tribunales don José Manuel Jiménez López, en nombre y representación del Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Santiago de Compostela ha dictado Sentencia de fecha 12 de mayo de 2016 en el recurso contencioso administrativo núm. 952/2014, interpuesto por el Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España contra el Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia.

En concreto, el Juzgado citado dispuso:

"Estimo en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representante procesal del "Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España", contra el acuerdo presunto desestimatorio de la reclamación dirigida al "Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia", de pago de cuotas colegiales, que anulo; en consecuencia, condeno a la demandada a abonarle a la actora la suma de 192. 232,29 euros, con sus intereses, sin imponer costas."

SEGUNDO.- Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, se ha seguido el recurso de apelación núm. 4260/2017, interpuesto por la parte apelante, el Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España y como parte apelada, el Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia, contra la sentencia de fecha 12 de mayo de 2016, sobre exigencia del pago de cuotas colegiales.

En el citado recurso de apelación, se dicta Sentencia el día 14 de junio de 2019, cuyo fallo es el siguiente:

"1) Estimar el recurso de apelación interpuesto por la Procuradora D^a María Soledad Sánchez Silva, en nombre y representación del Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España; contra la sentencia de 12 de mayo de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 2 de Santiago de Compostela, dictada en autos de PO n.º 952/2014, en el sentido de que procede la condena al Colegio Oficial de Protésicos Dentales Galicia al abono de las cuotas correspondientes al año 2013.

2) *Desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Colegio Oficial de Protésicos Dentales Galicia.*

3) Hacer imposición del pago de las costas procesales a la parte apelante Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia, dentro del límite establecido en la fundamentación jurídica de la presente resolución."

TERCERO.- Contra la mentada sentencia, Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia preparó recurso de casación, ante la Sala de apelación, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos, y el expediente administrativo, a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

CUARTO.- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de fecha 30 de junio de 2020, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia contra la sentencia dictada el 14 de junio de 2019, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el recurso de apelación núm. 4260/2017.

QUINTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el día de 2020, la parte recurrente, el Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia, solicita que se dicte sentencia, por la que casando y anulando la sentencia recurrida, se estime plenamente el recurso en los términos interesados.



SEXO.- Conferido trámite de oposición, mediante providencia de 10 de noviembre de 2020, la parte recurrida presenta escrito el día 18 de noviembre de 2020, solicitando que se dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso de casación, con imposición de costas a la recurrente.

SÉPTIMO.- Mediante providencia de fecha 22 de enero de 2021, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el día 2 de marzo de 2021, fecha en la que tuvo lugar.

Entregada la sentencia por la magistrada ponente el día 3 de marzo de 2021.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *La sentencia recurrida*

El presente recurso de casación se interpone contra la Sentencia dictada, por la Sala de nuestro orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en recurso de apelación interpuesto, a su vez, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Santiago de Compostela.

El recurso contencioso administrativo, seguido ante el Juzgado, se había interpuesto por el Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España, impugnando la desestimación presunta de la reclamación formulada al Consejo Oficial de Protésicos Dentales de Galicia, sobre el pago de las cuotas colegiales desde el año 2003 al año 2012. La sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Santiago de Compostela estimó en parte el recurso contencioso administrativo, al condenar a la parte demandada a abonar a la actora la cantidad de 192.232,29 euros, desestimando la cantidad por las cuotas colegiales relativa al ejercicio 2013.

Contra la indicada sentencia se interpusieron sendos recursos de apelación, uno deducido por el Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España, y el otro por el Consejo Oficial de Protésicos Dentales de Galicia, cada uno impugnando, como es natural, la parte en que la sentencia de instancia resultaba desfavorable a sus respectivos intereses.

En concreto, la sentencia dictada por el Juzgado declara, por remisión a los precedentes y a la jurisprudencia de esta Sala que << *en cuanto a la incompetencia de esta jurisdicción para conocer de la exigencia de las cuotas colegiales, sostiene el escrito de contestación que le corresponde al orden civil, dado que aquéllas no tienen naturaleza de exacciones públicas sometidas al principio de legalidad tributaria, ni para su exigencia se ejercitan potestades públicas.*

*No comparte este juzgador tales conclusiones. Así, la STSJ de Galicia de 02.11.05, al analizar la permanencia o no de un colegiado, declaró su derecho a la baja y a que se le reintegraran las cuotas abonadas; en su ejecución, esa misma sala declaró que, según los estatutos de ese colegio profesional (el de **veterinarios**), era el colegio provincial en que recaudaba las cuotas en favor del consejo general, pues así se determinaba en el sistema de financiación previsto en sus estatutos y en su régimen económico y patrimonial, todo ello para contribuir al sostenimiento de cada una de esas organizaciones corporativas, orden a cumplir sus respectivos objetivos.*

Al respecto citaba esa sala lo dispuesto en el artículo 90 de los estatutos de aquel colegio, referido a la recaudación de cuotas, según cual, las cuotas ordinarias Y extraordinarias serían recaudadas por el respectivo colegio oficial, que vendría obligado a remitir al consejo general, trimestralmente y en la forma que se describe en el propio precepto, una relación nominal y numérica de los colegiados por los que se ha de contribuir y de las cantidades a ellos cobradas, para el abono a ese órgano superior de las cuotas que correspondieran por cada colegiado. Y con arreglo a ese precepto, la sala declaró que era clara la labor de intermediación que al colegio provincial le incumbía en la labor de recaudación de las cuotas y cargas colegiales de todo tipo que la organización colegial impone a sus colegiados, por lo que es irrefutable la correlativa obligación de devolver todo lo que indebidamente recibió (que era lo que se analizaba en el incidente de ejecución), para sí o en calidad de intermediario, y ello sin perjuicio de los recíprocos ajustes y compensaciones de orden interno a que pueda haber lugar entre las distintas entidades y órganos que conformaban tal corporación.>>

Por su parte, la sentencia de apelación señala que << *Sin embargo la cuestión que aquí se debate es la reclamación de las cuotas que debe abonar el Colegio Profesional, cuestión que considera la Sala constituye actividad colegial administrativa sujeta al posterior control jurisdiccional Contencioso- Administrativo. A esta conclusión llega la Sala en base a las siguientes consideraciones.*

El Colegio de Cantabria, está integrado en el Consejo General, así el art. 5 de la Resolución de 5 de agosto de 2014, por la que se inscribe la modificación estatutaria del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Cantabria en el Registro de Colegios Profesionales de Cantabria, establece que se integrará en el Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España creado por la Ley 2/2001, de 26 de marzo y tiene la obligación de contribuir, con el pago de las cuotas colegiales, al Consejo General, estableciendo el art. 24.5º.a) de los Estatutos, que



el Consejo General dispondrá, entre otros recursos económicos, de las cuotas de los Colegios. En resumen, es inherente a la integración forzosa por ley, la asunción de los gastos que se derivan de la misma en relación con el ejercicio de las funciones asumidas por el Consejo y aprobadas en los correspondientes Estatutos. De entre estas le corresponde la fijación de la aportación de cada Colegio al Consejo General (SSTS 19-10-2010, rec. 6415/2008 y 22 de noviembre de 2011 (rec. 4489/2009), en consecuencia, la reclamación de las cuotas fijadas por el Consejo, es una actividad colegial que está sujeta al control jurisdiccional contencioso- administrativo.>>

SEGUNDO.- *La identificación del interés casacional*

El interés casacional del recurso ha quedado delimitado, a tenor de lo acordado mediante Auto de esta Sala Tercera (Sección Primera) de 30 de junio de 2020, a la siguiente cuestión:

<< (...) la determinación del orden jurisdiccional competente (civil o contencioso administrativo) para conocer de la reclamación de las aportaciones de los colegios profesionales de carácter territorial al Consejo General respectivo>>.

También se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 1, 2.c) y 3 de la Ley de esta jurisdicción en relación con los artículos 1 y 9.1.h) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

TERCERO.- *La caracterización de los Colegios profesionales*

Con carácter general, los Colegios profesionales son corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización, que, sin embargo, realizan una actividad en parte privada, además de otras funciones públicas, que tienen atribuidas por la ley o delegadas, las cuales han sido reconocidas e institucionalizadas por el artículo 36 de nuestra Constitución, donde se establece una reserva de ley para su regulación y un mandato de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos, en los términos que declara la STC 123/1987, de 15 de julio.

Su creación responde, por tanto, a la defensa de los intereses privados de sus miembros, pero también atienden finalidades de interés público, como expresa la STC 20/88, de 18 de febrero, al integrar una realidad jurídica de base asociativa y régimen particular distinta del que corresponde a las asociaciones de naturaleza privada (STC 5/1996, 16 de enero). Su caracterización como corporaciones públicas, no obstante, no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales, según declara la STC 20/88 ya citada.

Su naturaleza se empareja a las 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, según establece el artículo 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, cuyos fines esenciales se concretan en la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.

CUARTO.- *Las aportaciones de los Colegios profesionales al Consejo General y la jurisdicción competente*

Acorde con la naturaleza de estas corporaciones, los Consejos Generales de los Colegios profesionales surgen cuando se hayan constituido varios Colegios de la misma profesión, que tengan un ámbito inferior al nacional. Y tendrán las funciones que se establecen en el artículo 9 de la citada Ley de 1974, entre las que se encuentra, en la letra h), la aprobación de "sus presupuestos y regular y fijar equitativamente las aportaciones de los Colegios".

Y al respecto del citado precepto, hemos declarado, sobre las indicadas "aportaciones", en Sentencias de 25 de mayo de 2016 (recurso de casación n.º 3228/2014) y de 14 de abril de 2016 (recurso de casación n.º 2279/2014), que la vulneración del artículo 9.1.h) de la Ley de Colegios Profesionales, sobre la función de los Consejos Generales para regular y fijar equitativamente las aportaciones y cuotas de los Colegios, origen último del presente litigio, es una cuestión reiteradamente resuelta ya por esta Sala en sentencias recaídas en relación con recursos interpuestos por el mismo Colegio contra las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestimatorias de los recursos contencioso administrativos, interpuestos contra resoluciones aprobadas en Asambleas Generales sobre las citadas cuotas colegiales. Y por tanto, ha de recibir la misma respuesta que dimos entonces, por todas, Sentencias de 22 de noviembre de 2011, 30 de abril de 2012 o 25 de septiembre de 2012. En dichas sentencias nos remitíamos, a su vez, a la de 12 de noviembre de 2010 (recurso de casación núm. 6375/2008), que fue desestimatoria en base a los siguientes razonamientos:

<< La pregunta que plantea el motivo es si el Consejo puede exigir prestaciones a un Colegio al que no presta servicio alguno. Afirma que no resulta razonable. Y ello porque la financiación es instrumental de modo que la Sentencia no es conforme a Derecho.



Tampoco este motivo puede estimarse. La Ley de Colegios Profesionales 2/1974, de 13 de febrero, en el artículo 9.1 enumera las funciones que corresponden a los Consejos Generales de los Colegios Profesionales y entre ellas en el apartado h) se refiere a la aprobación "de sus presupuestos y regular y fijar equitativamente las aportaciones de los Colegios". Esta Sala y Sección en la sentencia de tres de febrero de dos mil tres expuso interpretando ese precepto "que la determinación de la cuota colegial pertenece al ámbito financiero de cada Colegio, pero la fijación de la aportación de cada Colegio al Consejo corresponde a éste, siempre que las aportaciones fijadas tengan carácter equitativo, lo que comporta que no pueda establecerse con un carácter necesariamente idéntico, sino teniendo especialmente en cuenta la diferente carga funcional del Consejo General según que la Comunidad Autónoma tenga o no un Consejo Autonómico en funcionamiento (Cfr. STS 25 de febrero de 2002). O, como resulta de la citada STS de 27 de mayo de 2002 , el Consejo General puede fijar las aportaciones de los Colegios, pero al efectuar tal señalamiento debe considerar y valorar la existencia de Consejo regionales de la profesión".

Pero con independencia de lo expuesto no puede tampoco aceptarse la idea que propone el motivo de que el Consejo General no presta servicio alguno al Colegio provincial demandante. Basta para convencerse de lo contrario el examinar la relación de letras que van de la a) a la ñ) y considerar que cada una de ellas constituye un apartado de los que contiene el número 1 del artículo 9 de la Ley de Colegios Profesionales y que enuncian las funciones que la Ley atribuye a los Consejos Generales de las distintas profesiones. La lectura atenta de las mismas nos lleva a concluir sin género de duda que la tarea de los Consejos no se limita a la representación nacional e internacional de la profesión colegiada de que se trate sino que va mucho más allá y su actividad reporta evidentes beneficios a la profesión y en consecuencia a los Colegios de inferior ámbito territorial.

Por otra parte las cantidades que los Colegios deben aportar a los Consejos están establecidas democráticamente en el seno del Consejo rector y nadie duda de que respeten ese criterio de equidad que les es exigible. Pero es que además el motivo tampoco acredita ninguna de las dos afirmaciones que mantiene de que la cantidad que se le exige no se haya fijado con criterios de equidad o que el Consejo no le presta servicio alguno>>.

La doctrina expuesta resulta de aplicación al caso examinado aunque el acto impugnado es la denegación presunta de la reclamación económica, formulada por el Consejo General al Colegio profesional de Galicia, para el pago de las correspondientes cuotas colegiales. Lo cierto es que la jurisdicción competente, tanto para conocer de la impugnación del acuerdo que decide reclamar las aportaciones o cuotas al Colegio profesional, como la impugnación de la propia reclamación económica formulada, es la jurisdicción contencioso-administrativa, pues no tendría sentido atribuir el conocimiento de la legalidad de la decisión colegial a esta jurisdicción y, sin embargo, la impugnación de la ejecución del acto reclamando lo debido, a la jurisdicción civil, además de las eventuales contradicciones que pudieran surgir.

Estas reclamaciones de cuotas colegiales, o aportaciones de los Colegios profesionales al Consejo General de Colegios correspondientes, respecto de las distintas anualidades, son actuaciones administrativas, expresivas de la voluntad colegial, que se aprobaron, ex artículo 9.h) de la Ley de 1974 citada, que además de los presupuestos de ingresos y gastos, también establecen la regulación y fijación equitativa de las aportaciones de los Colegios al Consejo General, realizando, en su caso, el correspondiente requerimiento al respecto. Recordemos que se formuló una reclamación que no fue atendida, y fue precisamente la desestimación presunta el origen de la controversia que llegó a sede jurisdiccional. De modo que corresponde la competencia a esta Sala Tercera, pues es el orden jurisdiccional contencioso-administrativo el competente para conocer de la impugnación de dichos actos y disposiciones de la citada Corporación cuando han sido adoptados en el ejercicio de funciones públicas (artículo 2.c/ de la LJCA).

Teniendo en cuenta, además, en los términos que veremos en el fundamento siguiente, que la Sala Primera de este Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente la falta de competencia para conocer de las reclamaciones, sobre las aportaciones de los Colegios profesionales al Consejo General.

QUINTO.- *La jurisdicción civil ha declarado su falta de competencia*

En sentido coincidente al expuesto se ha pronunciado la Sala Primera del Tribunal Supremo, por todas, Sentencias de 8 de abril, 2 de junio de 2009, y de 28 de abril de 2010, que atribuyen a la jurisdicción contencioso-administrativa, el conocimiento de las resoluciones dictadas en relación con las reclamaciones del Consejo General relativo al pago de las aportaciones no abonadas por los Colegios profesionales, declarándose, en definitiva, falta de competencia de la jurisdicción civil para conocer de tales pretensiones, que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En concreto, la Sentencia de la Sala de lo Civil de 28 de abril de 2010 (recurso de casación n.º 1225/2003) recuerda que esa Sala ya ha declarado que, por aplicación del artículo 9, apartados 4 y 6, de la LOPJ, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es el competente, para el conocimiento de procesos cuyo objeto es la reclamación por el Consejo General de Colegios, frente a un Colegio Oficial de ámbito provincial, del pago de



las cuotas que éstos tienen que aportar a aquél (SSTS de 27 de septiembre de 2002, RC n.º 789/1997, 26 de marzo de 2009, RC n.º 332/2003, 8 de abril de 2009, RC n.º 1724/2003, 2 de junio de 2009, RC n.º 1569/2004, 3 de junio de 2009, RC n.º 1646/2004, 17 de junio de 2009, RC n.º 57/2005).

La jurisdicción civil, en definitiva, no tiene atribuida la competencia para conocer de las reclamaciones que se ejerciten para exigir la entrega de las aportaciones del Colegio profesional al Consejo General, como ya señalamos en nuestra Sentencia de 25 de mayo de 2016 (recurso de casación n.º 3228/2014), cuyo objeto del recurso, conviene recordarlo, era el acuerdo del Pleno del Consejo General para que se ejerciten las acciones que procedan para exigir las aportaciones pendientes de pago.

Es más, en la citada sentencia, de 28 de abril de 2010, se advierte que ninguna relevancia tiene la diferenciación entre el acuerdo que decide reclamar las cuotas por las aportaciones al Consejo General, y la formulación de la propia reclamación económica al Colegio profesional, que es el caso examinado, pues en ambos supuestos es competente la jurisdicción contencioso-administrativa. En dicha sentencia se abunda en la inconveniencia que tendría la intervención de las dos jurisdicciones, al señalar que << en caso de que la actuación de aprobación de tales aportaciones y derramas se impugnara ante el orden contencioso-administrativo, lo que se resolviera en la jurisdicción civil sobre la reclamación de estos conceptos podría entrar en contradicción con lo resuelto sobre la fijación de los mismos en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa>>.

Procede, en consecuencia, desestimar el presente recurso de casación.

SEXTO.- Las costas procesales

De conformidad con el dispuesto en el artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4, de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

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

1.- Que desestimamos el recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia, contra la Sentencia, de 14 de junio de 2019, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en recurso de apelación n.º 4260/2017, interpuesto, a su vez, contra la Sentencia de 12 de mayo de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 2 de Santiago de Compostela.

2.- Respecto de las costas procesales ha de estarse a lo señalado en el último fundamento de esta resolución.

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

Así se acuerda y firma.