

15397
ES COPIA

ISABEL JULIA CORUJO
Procuradora de los Tribunales¹
Colegiada nº 755

15397

A la Consejería de Presidencia, Justicia Interior de la Comunidad de Madrid.

Dña Isabel Juliá Corujo, Procurador de los Tribunales, con domicilio en 28004 Madrid, Calle Campoamor 18, en nombre del Consejo de la Comunidad de Madrid, cuya representación consta, como mejor proceda DIGO:

1) Con fecha 22 de diciembre de 2009 he recibido Resolución del Director General de Justicia del anterior día 21 con la siguiente parte dispositiva:

"RESUELVO

ÚNICO.- DESESTIMAR la solicitud formulada por la Procuradora de los Tribunales D^a Isabel Juliá Corujo, en materia de abono de intereses de demora sobre determinados pagos correspondientes a la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita".

Y con la siguiente indicación adicional:

"Contra la presente Resolución, que no agota la vía administrativa, podrá interponerse recurso de alzada ante el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (...)".

El citado plazo vence, así pues, el 22 de enero de 2010, viernes.

2) Interpongo en efecto recurso de alzada, con base a las siguientes

ALEGACIONES

Primera.- De la Resolución del Director General de Justicia no sorprende, por supuesto, la parte dispositiva. Pero su fundamentación, y sobre todo el peculiarísimo tono de algunas de sus afirmaciones, hacen conveniente que estas líneas tengan que comenzar con el recordatorio de algunas ideas muy generales.



REGISTRO DE ENTRADA
Ref:03/005025.9/10 Fecha:12/01/2010 11:02

Cons. Presidencia, Justicia e Interior
Registro C.Presid.Justicia e Int.(GV)
Destino: Consejero de Presidencia, Justicia e In

Es un hecho notorio (y, en otro contexto, resultaría innecesario tener que exponer tamañas obviedades) que el Derecho Administrativo está constituido por el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas en las que una de las partes es una Administración Pública. A la cual, y en atención a sus funciones al servicio del interés general, se le dispensa un trato diferente al que es propio del común de los mortales: de ahí la conocida afirmación doctrinal de que el Derecho Administrativo es un derecho de naturaleza estatutaria.

La Administración se rige, en suma, por sus normas privativas, o sea, por lo que literalmente son sus privilegios. Ya tengan un contenido favorable (como sucede en la inmensa mayoría de los casos: pensemos sobre todo en la prerrogativa de la autotutela), ya tengan un contenido desfavorable, que a veces también ocurre: son los llamados *privilegios en menos*, como, por ejemplo, las rigurosas formalidades a observar para adquirir, vía contractual, determinados bienes o servicios.

Entre los privilegios administrativos en sentido estricto –o sea, los tratos legislativos de favor- ocupa un lugar destacado lo establecido en relación con el régimen de pagos y el momento (nunca grato para un deudor) de tener que hacerlos. Si –es un dato sociológico- la Administración ha sido siempre tal mal pagadora es porque las normas no le han apretado nada, o casi nada, a la hora de exigir que se actúe con diligencia. Los preceptos que sobre la materia se han contenido en las leyes de hacienda pública, o de presupuestos, se han preocupado más de blindar al deudor moroso –incluso a veces con proclamación expresa de la inembargabilidad del dinero público- que de proteger el crédito del acreedor. El Art. 41 de la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid es, pese a su relativa juventud, el típico ejemplo de norma que arrastra esa manera de enfocar el asunto: plazos de gracia, bajos tipos para los intereses moratorios, exigencia al acreedor de haber intimado el devengo de los mismos-, etcétera. Sin reparar en que, para el proveedor, ello genera consecuencias patológicas –crisis de liquidez, casi crónica, de los proveedores del Sector público, con las graves secuelas que de ahí se desprenden para la supervivencia de las propias empresas-, que resultan, en momentos de crisis económica y de dificultades de acceso a la financiación, especialmente graves.

Los poderes públicos, que casi todos los días nos recuerdan a los ciudadanos que debemos pagar las deudas con diligencia, no se aplican a sí mismos esas mismas pautas de conducta. No son –no han sido históricamente- nada ejemplares: el legislador no sólo le consentía los impagos, sino que incluso le incentivaba a ello.

Pero las cosas han cambiado, al menos desde el plano normativo. La solución, una vez más, vino de Europa, y tuvo su piedra de toque en la Directiva 2000/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, “por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”, y que, entre otras cosas, acordó, con ánimo disuasorio, un incremento sustancial en los intereses moratorios. El legislador español anduvo remiso a la hora de adaptarse, pero finalmente tuvo que claudicar: Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. En cuya Exposición de Motivos se dedican a la norma europea grandes elogios, a saber:

“El objetivo general de esta directiva es fomentar una mayor transparencia en la determinación de los plazos de pago en las transacciones comerciales, y también su cumplimiento. Para ello, la directiva comprende un conjunto de medidas tendentes, de una parte, a impedir que plazos de pago excesivamente dilatados sean utilizados para proporcionar al deudor una liquidez adicional a expensas del acreedor, y, de otra, a disuadir los retrasos en los pagos, erradicando las causas por las que en la actualidad la morosidad puede resultar ventajosa económicamente para los deudores”.

El legislador español del año 2004 se detiene en explicar que las nuevas disposiciones tienen un amplísimo radio de aplicación, siempre, por supuesto, que nos encontremos dentro de “los pagos efectuados como contraprestación en operaciones comerciales entre empresas y entre éstas y el sector público”. Lo que queda fuera es poco: “No regula (la directiva) las operaciones en las que intervienen consumidores, los intereses relacionados con otros pagos como los efectuados en virtud de la legislación en materia de cheques y letras de cambio ni los pagos de indemnizaciones por daños”.

El cuerpo propiamente normativo de la Ley española de 2004 comienza con un Art. 1, en el que se expresa cuál es su objetivo: "(...) combatir la morosidad en el pago de deudas dinerarias y el abuso, en perjuicio del acreedor, en la fijación de los plazos de pago en las operaciones comerciales que den lugar a la entrega de bienes o a la prestación de servicios realizados entre empresas o entre empresas y la Administración". A esta —a estas, en plural- se las menciona específicamente en el Art. 2.

A la hora de las modificaciones expresas de las normas jurídico-administrativas, el legislador español se fijó sólo en las que regulan las relaciones contractuales: a la sazón, la LCAP. A ello se dedicó la Disposición Adicional Primera. Y es que sin duda el grueso de las "operaciones comerciales" de las Administraciones Públicas son las que se formalizan a través de contratos en sentido estricto. Pero eso no significa que, en todas las demás relaciones jurídicas, la Administración deudora pueda seguir disfrutando, a la hora de impagar, de su tradicional *status* de prerrogativa —los *privilegia fisci*, según la denominación acuñada en el Estado preconstitucional-, como si continuásemos en los tiempos paleolíticos. O sea, los que había antes de que el legislador, en Europa en 2000 y en España en 2004, viniera a "normalizar" —o sea, a equipararlo al del común de los mortales- el régimen jurídico de las deudas de dinero que pesan sobre los poderes públicos.

En eso consistían las palabras preliminares de este escrito. Muy obvias, pero, por desdicha, quizá necesarias a la vista del contenido de la primera respuesta que la Administración regional ha dispensado a la petición de los Abogados madrileños.

Segunda.- Con toda probabilidad, a muchos administradores de dinero público les gustaría que no existiese el Art. 119 de la Constitución, que, como es universalmente sabido, proclama la gratuidad del acceso a la justicia para quienes "acrediten insuficiencia de recursos para litigar", lo que, según el legislador estatal —Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita: LAJG-, sucede en todos los que no ganan más del doble del salario mínimo interprofesional: Art. 3.

Pero gratuidad para el justiciable no significa que sus Abogados estén condenados a trabajar sin cobrar. Lo que sucede es quien les paga sus honorarios (quien tiene el deber –legal- de hacerlo) es otro: la Administración Pública. En particular, la competente en materias de justicia. La región madrileña lo es desde hace ya varios años.

No resulta necesario exponer aquí los peculiares rasgos del sistema establecido por la LAJG para tres cosas: a) el reconocimiento a un justiciable del derecho a la asistencia gratuita; b) la designación del concreto Abogado (y, en su caso, Procurador) que se va a hacer cargo de su asunto y, en fin, c) el cálculo de los honorarios individualizados del profesional –se trata, como es sabido, de un baremo fijo- y el momento –trimestral- de su devengo. Baste ahora decir que en cada uno de esos tres estadios juegan un papel importante –aunque, en cierto sentido, reducido a la pura mediación- los Colegios de Abogados, de los que hay dos en la región, así como también el Consejo que los agrupa, que es la entidad a la que yo ahora represento.

El acto administrativo que constituye el objeto de este recurso dedica a explicar el asunto las palabras iniciales de la página 3: a) se afirma –y es cierto- que “la Administración no participa en la relación contractual que une al abogado con su cliente-; b) se sostiene que “no decide en cuanto a la solicitud del profesional ni en cuanto al encargo”, lo cual pura y simplemente no se corresponde con la verdad, porque no hay ninguna “solicitud del profesional” –es el justiciable quien lo pone en marcha todo- y porque quien resuelve sobre la solicitud que sí existe –la del justiciable, se insiste, que pretende la gratuidad- no es sino un órgano (la Comisión de Asistencia Jurídica) que depende de la Comunidad Autónoma; y c) se manifiesta en dicha resolución que la Administración “no sigue el procedimiento de selección del contratista que establece la normativa sobre contratación pública”, a lo cual hay que replicar que, por mandato legal, es a los Colegios a quienes, guste o no, les compete organizar los correspondientes “Turnos” –así llamados- de profesionales.

Pero no es cuestión de abrir una polémica sobre el contenido del sistema –perfectible, sin duda, como todo en la vida- establecido en 1996 por el legislador

estatal. Lo que resulta cierto es que en la sociedad democrática se genera cada vez más conflictividad, y eso tiene como consecuencia inevitable que la partida presupuestaria dedicada a estos menesteres vaya alcanzando –mejor, debiera ir alcanzando- cifras muy respetables.

A los gestores políticos no se les ocurriría –sería una fuente de polémicas y de duras acusaciones periodísticas- declarar abiertamente la conveniencia de derogar el Art. 119 de la Constitución, o al menos de endurecer los requisitos que para el acceso a la gratuidad establece el Art. 3 de la norma legal del Estado, la LAJG de 1996. Pero resulta indiscutible que los pagos a estos Abogados les resultan cada vez más enojosos. Prueba de ello es lo que viene sucediendo en la Comunidad de Madrid. Para empezar, a la hora de elaborar los Presupuestos del siguiente ejercicio, se consignan unas cantidades ostensiblemente insuficientes, con la consecuencia de que las dificultades a la hora de los pagos están poco menos que servidas. Y, amén de ese problema estructural (pero perfectamente artificial y, en sí mismo, fácil de resolver), luego sucede que, desde el punto de vista de las prioridades políticas, retribuir a los Abogados de oficio es algo que se coloca casi a la cola de todo.

Cuando venció el año 2009, todo seguía igual a como estaba el 14 de septiembre, cuando se elaboró el escrito que se presentó el día 23 y que ha dado lugar a la resolución que constituye el objeto de este recurso: la Comunidad de Madrid continuaba sin pagar nada de lo devengado ese año 2009. Los Abogados estuvieron, literalmente, trabajando a cambio de nada. Como si la gratuidad de que habla el Art. 119 de la Constitución lo fuera no ya para el justiciable (que de verdad lo es), sino también, y ese es el error de concepto, para el profesional que le dedica su tiempo y su esfuerzo.

¿Alguien se imagina qué sucedería si ese mismo trato –ese mismo impago- lo dispensara la Comunidad de Madrid a otros acreedores, como, verbi gracia, los financieros? ¿O a sus propios funcionarios? ¿Qué sucedería si las nóminas no estuvieran satisfechas el día debido ni tampoco muchos meses después? Pues eso mismo es lo que han padecido los Abogados del Turno de Oficio. Y, por supuesto, sus familias. Sin que la Administración regional muestre la menor conciencia del

problema y de sus secuelas. Más aún: no tiene reparo en manifestar —es justo el contenido de la decisión que se impugna— que esos retrasos ni tan siquiera generan intereses moratorios. La situación hubiera podido prolongarse, así pues, *ad calendas graecas*. Cada vez que un Abogado llamase a la ventanilla administrativa preguntando por lo que es suyo, se le respondería con la vieja frase de Larra: “vuelva usted mañana”. La historia de España, casi doscientos años más tarde, no ha mostrado el menor progreso.

¿Cuáles son las coartadas que se buscan para apoyar tan extravagante —e insensible— opinión? Veamos:

1) Estamos ante una subvención, y “ni la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, ni la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, prevén el abono de intereses de demora por parte de la Administración concedente”.

2) “Para el caso de que, efectivamente, esta Administración quedara obligada al pago de intereses” —una hipótesis por tanto meramente conjetural y subsidiaria—, la norma de referencia sería el Art. 41 de la Ley de Hacienda Pública, y nunca normativa alguna en materia contractual. Con la consecuencia, entre otras cosas, de pesar sobre el acreedor la carga de intimar al deudor en relación con el pago de intereses, si es que acaso pretende que éstos se devenguen.

3) El escrito de reclamación de 23 de septiembre no puede producir los efectos de intimación, porque lo impide una norma privada que resulta de aplicación subsidiaria: el Art. 1.110 del Código Civil, a cuya virtud, y como es notorio, “el recibo del capital por el acreedor, sin reserva alguna respecto a los intereses, extingue la obligación del deudor en cuanto a éstos”.

Ese es, en suma, el argumentario. El lector podría incluso terminar por sacar la impresión de que, llevando las cosas hasta el final, estamos ante poco menos que unos pagos graciables, que, dentro de las políticas de la Administración regional, realmente forman parte de la beneficencia —noción a entender, además, en el

sentido previo a la creación por Eduardo Dato del Instituto de Reformas Sociales.- Como si los Abogados de oficio, lejos de reclamar una retribución a la que tienen derecho, fueran unos indigentes que sólo suplican un poco de caridad.

Llega, en suma, la hora de replicar.

Tercera.- En mi escrito de reclamación, presentado el 23 de septiembre de 2009, se disertó con todo detalle sobre las normas –estatales y regionales- reguladoras de esta específica materia. Se expuso lo que dichas normas establecen y también aquello sobre lo que guardan silencio, como es lo relativo a dos puntos: los concretos plazos de pago por la Administración –y, de manera correlativa, de cobro por los Abogados de sus honorarios, pues de tal cosa se trata-; y, caso de rebasarse dicho plazo, el método de cálculo de los correspondientes intereses.

De los razonamientos jurídicos contenidos en dicho escrito se desprendía que, frente a los proverbiales impagos de la Administración madrileña, y desde luego como respuesta a su histórica morosidad, procedía un cálculo de intereses: conforme a lo establecido en la normativa sobre contratos administrativos o, al menos, según lo estipulado en la Ley regional sobre Hacienda Pública.

La Dirección General de Justicia ha justificado su negativa en lo que se intenta apoyar –todo moroso intenta siempre autoexculparse- su Resolución de 21 de diciembre de 2009, cuyo contenido (en parte) ya conocemos. Ahora queda razonar por qué motivo esos argumentos no resultan convincentes.

Lo primero que ahora hay que hacer es poner sobre la mesa aquellos puntos con los que el Consejo de Colegios de Abogados, quizá sólo por tratarse de aspectos semánticos o meramente aparentes, coincide con la Dirección General. Se trata, en concreto, de lo siguiente:

1) Sin duda que “las relaciones que en materia de asistencia jurídica gratuita se establecen entre la Comunidad de Madrid y el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid no nacen de una relación contractual”. Antes bien, “derivan

de la aplicación de la normativa vigente, esto es, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, y en el ámbito regional, el (ya citado) Decreto 87/2003, de 19 de junio”.

Coincido plenamente con ello. Es más. No acierto a ver quién había albergado al respecto la menor duda. No yo, desde luego. En página 8 de mi escrito había proclamado como *indiscutible* “el hecho (...) de que no se ha celebrado ningún contrato en sentido estricto entre la Administración de la Comunidad de Madrid, por un lado, y mi mandante, por otro (o los acreedores por así decir mediatos, como son los dos Colegios y, en última instancia, cada uno de los Abogados)”.

Sobre ese extremo de principio no se plantea, así pues, discrepancia alguna. Huelga, por tanto, el tono con el que se expresa la Dirección General de Justicia, que pareciera querer zanjar sabe Dios qué polémica.

2) También hay coincidencia en la aplicación supletoria del Código Civil: su propio Art. 4.3 no puede ser más explícito.

Precisamente por eso, lo que sorprende es que la Dirección General sea tan selectiva, y se fije sólo en uno de los preceptos –el Art. 1.100- de dicho Código Civil.

Del cual forma parte también el Art. 1.128, que se ocupa de dar una solución a los supuesto de obligaciones a plazo pero en los que no consta un término preciso: “Si la obligación no señalare plazo, pero de su naturaleza y circunstancias se dedujere que ha querido concederse al deudor, los Tribunales fijarán la duración de aquél”.

¿En base a qué criterio de fondo habrán de tomar esa decisión los órganos aplicadores del derecho, y en especial los jurisdiccionales –aquí, en su caso, de lo contencioso-administrativo-¿ Como es natural, aplicando las disposiciones vigentes. Y, caso de no existir, teniendo en cuenta lo establecido por el propio Art. 4.1: “Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”.

En suma, no discrepo de la doctrina de la aplicación supletoria del Código Civil. Sólo lamento que la Dirección General de Justicia haga un uso tan parcial y selectivo de dicho cuerpo legal.

3) Igualmente coincido en que, a la hora de manejar normas de diferente hechura, hay que andarse con cuidado. Teniendo en cuenta, por ejemplo, que "el hecho de que una normativa determinada tenga la condición de básica no la hace aplicable a casos distintos ni cosas diferentes de aquéllos que haya previsto el legislador". Sin duda. Nunca mi mandante ha pretendido otra cosa.

Pero es una pena que esa afirmación tan indiscutible –y en efecto no cuestionada por nadie- se contenga en un contexto ceñido a la normativa sobre contratos de las Administraciones Públicas. Siendo así que la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, tiene (y su Disposición Final Tercera despeja todas las dudas que pudieran albergarse) un alcance universal en cuanto se refiere –son las palabras de su propio rubro- a las "operaciones comerciales". El cobro del precio de unos servicios profesionales entra ahí sin duda.

4) También puede y debe aceptarse una cuarta cosa del contenido de la Resolución de la Dirección General de Justicia: que, a la hora de calificar la naturaleza jurídica del título por el que la Administración paga este dinero (que en última instancia revierte a quienes son sus legítimos dueños, o sea, cada uno de los Abogados: son, digámoslo por enésima vez, sus honorarios), se emplea a veces la voz *subvención*.

Pero se debe puntualizar ahora que no es esa la única palabra que se emplea. Como expliqué en mi primer escrito, en las mismas normas también se habla de "retribución" y de "baremo". Algo que, al parecer, no gusta nada al Director General de Justicia.

Pero los problemas no se resuelven por el sencillo expediente de omitir aquello que uno no quisiera oír. Prescindiendo del hecho elemental de que *verba legis non sunt*

lex (lo que de verdad importa no son las palabras, sino los contenidos), es lo cierto que, aun si acaso esto constituyera una subvención, de ahí no se desprendería la dramática consecuencia –la Administración puede pagar cuando quiera y en ningún caso se devengan intereses– que, en base al silencio de tal o cual norma, de contrario se pretende derivar.

Así pues, en este cuarto punto puede igualmente existir concurrencia de opiniones. Lo que no termina de verse es el motivo por el que, a partir de la palabra *subvención*, se han de desprender de manera inexorable las consecuencias, verdaderamente sensacionales por lo insólitas, que pretende la Dirección General de Justicia.

Quinta.– Así puntualizado todo lo anterior, procede volver al razonamiento jurídico del escrito inicial. En esencia, que los Abogados del Turno de Oficio son acreedores de la Administración regional. Y que ésta les impaga de manera sistemática. Y, en fin, que eso no puede quedar impune. Los intereses moratorios constituyen una figura derivada de la justicia material y se ordenan a que, en esos casos, el buen orden económico quede a salvo.

La LCAP (y, desde abril de 2008, la LCSP) rigen inicialmente sólo para los acreedores de la Administración por título contractual. Pero en ningún sitio está escrito que los acreedores por razón legal, sobre los cuales las normas específicas guardan silencio, tengan que ser de peor condición que ellos. Muy en particular cuando la norma de referencia –la Ley de *lucha* contra la morosidad: su mero título resulta expresivo de que el legislador, lejos de abstenerse, ha pasado a tener un papel activo– se aplica también, en cuanto disposición de naturaleza general y transversal, a las Administraciones Públicas, cuando, como aquí sucede, a la relación jurídica subyace una “operación comercial”: y ocurre que el cobro de los honorarios de un Abogado –su medio de vida– entra en esa noción.

Los deudores morosos, sobre todo, los que lo son de manera crónica, suelen extremar la imaginación a la hora de buscar pretextos, sobre todo cuando se razona queriendo prolongar inercialmente las categorías que fueron propias del Derecho

Administrativo de la era cuaternaria. Pero la experiencia demuestra que ese tipo de empeños tan forzados casi nunca terminan triunfando. Todo hace pensar que éste es (una vez más) el caso.

Por ello SUPLICO:

Tenga por interpuesto recurso de alzada contra la Resolución del Director General de Justicia de 21 de diciembre (notificada el 22), desestimatoria de mi pretensión cursada el 23 de septiembre; y dicte Acuerdo estimando dicho recurso y:

- 1) Anulando la citada Resolución.
- 2) Con los demás pronunciamientos incluidos en mi anterior solicitud y relativos al devengo y pago de los intereses por las cantidades no pagadas, o pagadas a deshora, concernientes al Turno de Oficio.

Es de justicia, que pido en Madrid a 4 de enero de 2010.

ISABEL JULIA CORUJO
Procuradora de los Tribunales
Colegiada nº 755

Calle Gran Vía, 18
28071 Madrid