

Roj: **STS 616/2004** - ECLI: **ES:TS:2004:616**Id Cendoj: **28079130042004100067**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **4**Fecha: **04/02/2004**Nº de Recurso: **6/2002**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**Ponente: **JUAN ANTONIO XIOL RIOS**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a cuatro de Febrero de dos mil cuatro.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, constituida por los señores al margen anotados, el recurso de instancia que con el número 6/2002 ante la misma pende de resolución, interpuesto por el procurador D. Manuel Sánchez- Puelles y González-Carvajal en nombre y representación de los Colegios Oficiales de Enfermería de Alicante y Valencia contra el Real Decreto 1231/2001 de 8 de noviembre por el que se aprueban los Estatutos generales de la Organización Colegial de Enfermería de España, del **Consejo** General y de Ordenación de la Actividad **profesional** de Enfermería, publicado en el BOE número 269 del día 9 de noviembre de 2001. Habiendo comparecido en calidad de recurridos el abogado del Estado en la representación que le es propia y la procuradora Dña. María Paz Juristo Sánchez en nombre y representación del **Consejo** General de Colegios de Diplomados en Enfermería.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Los Colegios Oficiales de Enfermería de Alicante y Valencia interpusieron del 8 de enero de 2002 recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1231/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos generales de la Organización Colegial de Enfermería de España, del **Consejo** General y de Ordenación de la Actividad **profesional** de Enfermería.

SEGUNDO. - En el escrito de demanda se formulan, en síntesis, las siguientes alegaciones:

I.- Hechos

La parte se refiere a la publicación de la norma impugnada, a su exposición de motivos, y a las vicisitudes relativas a la aprobación del proyecto.

Subraya que en el expediente administrativo constan numerosos informes emitidos por colegios provinciales, **consejos** autonómicos y por distintos ministerios afectados por el proyecto, que formularon serios reparos a la regulación contemplada en los Estatutos, por atribuir al **Consejo** General funciones que exceden de sus **competencias**.

II.- Fundamentos de derecho

1. Consideración preliminar sobre las **competencias** de los **consejos** generales, conforme a la jurisprudencia de la Sala

Cita las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1996, 15 de noviembre de 1996, 21 de septiembre de 1999 y 25 de febrero de 2002.

En el caso examinado, la Comunidad Valenciana cuenta con legislación propia en materia de colegios **profesionales**, la Ley 6/1997, de 4 de diciembre. Desde 1986 existe constituido un **Consejo** Autonómico de Enfermería. Tanto el colegio de Alicante como el de Valencia tienen aprobados sus propios Estatutos particulares.

La Ley valenciana atribuye en su artículo 5 a los colegios **profesionales** de la Comunidad prácticamente las mismas funciones del artículo 5 de la Ley 2/1974. El artículo 16, que contiene las funciones de los **Consejos** Autonómicos, tiene un contenido similar al artículo 9 de la Ley estatal sobre **consejos** generales.

El **Consejo** General de Enfermería ha perdido, pues, sus atribuciones respecto de los colegios de la Comunidad. Así lo demuestran, además, las **competencias** asumidas por el **Consejo** de Enfermería de la Comunidad Valenciana, el Colegio de Alicante y el Colegio de Valencia.

El Real Decreto impugnado es ajeno a la nueva realidad de los **consejos** generales. Atribuye a éstos **competencias** que claramente corresponden a los **consejos** autonómicos o a los colegios **profesionales**. Así ocurre, por ejemplo, en los artículos 15.2 en relación con el artículo 24.5 o en el artículo 24.7.

La técnica del «sin perjuicio» que se contiene en numerosos artículos y en la disposición adicional primera, no es admisible en los Estatutos generales de una corporación de derecho público. De lo que se trata es de establecer las atribuciones del **Consejo** General sin afectar a las **competencias** que corresponden a las comunidades autónomas, a los **consejos** autonómicos y a los colegios **profesionales**.

Corresponde a los Estatutos generales la carga de definir sus **competencias** justificando que tienen repercusión estatal. Está vedado introducir preceptos ambiguos, cuya única virtualidad es trasladar al campo de la aplicación de la norma nuevos conflictos y tensiones.

La técnica normativa utilizada no es correcta. En lugar de adaptar las **competencias** del **Consejo** General, lo que hace es incrementar las **competencias** que antes tenía dicha corporación, con una salvaguarda aparente de las **competencias** autonómicas.

Dicha técnica es, por otra parte, contraria al principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución).

En la disposición adicional, por ejemplo, parece hacerse depender la salvaguarda de las **competencias** autonómicas del hecho de que los **consejos** autonómicos se encuentren constituidos conforme a la normativa aplicable.

La Sala Tercera resolvió la impugnación de los anteriores estatutos (Real Decreto 306/1993) entendiendo que se ajustaban a Derecho, pero corrigiendo indirectamente la interpretación que venía haciendo el **Consejo** General. La nueva modificación deja abiertos numerosos interrogantes en cuanto a las **competencias** autonómicas.

Deben ser declarados nulos aquellos preceptos que reconocen a los **consejos** generales potestades que corresponden a las comunidades autónomas o, cuando menos, dictarse una sentencia que resuelva la incertidumbre, declarando inaplicables estos preceptos a las Comunidades Autónomas que han agotado el proceso de asunción de **competencias** de la materia.

2. Nulidad de los artículos 8 a) y e) por incidir en el régimen económico de los colegios

Resulta inadmisibles que, al socaire de una ordenación general, se incluyan disposiciones que inciden en el ámbito de autonomía de los colegios. En relación con la pérdida de la condición de colegiado por falta de pago de determinadas cuotas o por cambio de domicilio sin comunicación al colegio, la conclusión está corroborada por la jurisprudencia (sentencia de 25 de febrero de 2002).

3. Nulidad del artículo 10 g), artículo 18.1 y a artículo 24.16, en cuanto regulan el Código Deontológico de la Enfermería Española

Estos preceptos atribuyen al Código Deontológico de la Enfermería española un carácter excluyente que no tiene. El **Consejo** General puede aprobar un Código Deontológico, pero dicha regulación no puede afectar a las regulaciones autonómicas o colegiales en este mismo sentido, ni modificar con efectos jurídicos inmediatos el estatuto de derechos y deberes de los colegiados. Los artículos citados omiten cualquier referencia a las normas deontológicas que pueden aprobar los **Consejos** Autonómicos o los **consejos profesionales**.

La ley 6/1997 de la Comunidad Valenciana atribuye expresamente la potestad de aprobar normas deontológicas a los **consejos** valencianos (artículo 16 h]) y el **Consejo** de Enfermería de la Comunidad Valenciana ha asumido expresamente esa función (artículos 6 d]) y 16 n]) de los Estatutos). Si se regulan, con carácter general los deberes de los colegiados o el régimen disciplinario no puede hacerse referencia únicamente al Código Deontológico estatal, como si sólo esta norma fuera vinculante.

La conclusión anterior se deduce de la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2002.

4. Nulidad del artículo 13, que regula la constitución de los **Consejos** Autonómicos



La creación de los **consejos** autonómicos, su composición y sus funciones, es **competencia** exclusiva de las comunidades autónomas en virtud del artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico y de la Ley autonómica 6/1997. La normativa estatal no puede restringir o condicionar esta **competencia**.

Aunque el inciso inicial del precepto se refiere a la legislación autonómica, el artículo contiene extremos que limitan las **competencias** autonómicas. La norma parte de que la constitución de los **consejos** autonómicos es potestativa (en contra del artículo 14.1 de la Ley valenciana); establece una regulación directamente aplicable para las comunidades con un solo colegio oficial y somete a los estatutos de los **consejos** autonómicos a la normativa básica estatal, sin hacer referencia alguna a la normativa autonómica. Estas materias están directamente reservadas a la legislación autonómica, como advierte el Ministerio de Administraciones Públicas en el informe de 14 de junio de 2000 y de febrero de 2001 obrantes en el expediente.

Cita la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2002, en cuanto declara la nulidad de los artículos 24 a 26 del Real Decreto 2828/1998.

5. Nulidad del artículo 21 b) en cuanto prevé la posibilidad de adoptar medidas de carácter provisional en el marco de expedientes disciplinarios

El **Consejo** General pretende con este precepto atribuirse la potestad de inhabilitar provisionalmente a los dirigentes colegiales con motivo de la incoación de un expediente disciplinario. Así lo ha realizado en numerosas ocasiones en el pasado.

Tales acuerdos de inhabilitación provisional fueron confirmados por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (sentencias no firmes de 23 de diciembre de 1998 y 20 de abril de 1999, pendientes de recursos de casación 2444/1999 y 5278/1999). Sin embargo, la parte entiende que tal potestad es abiertamente ilegal por carecer del menor amparo legal. La Ley de Colegios **Profesionales** no prevé esta posibilidad. El artículo 72 de la Ley 30/1992 prevé la posibilidad de adoptar medidas provisionales salvo que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o impliquen violación de derechos amparados por las leyes. El artículo 136 deja muy claro que la adopción de este tipo de medidas requiere una habilitación normativa expresa.

Las medidas cautelares requieren un procedimiento sancionador incoado por una Administración pública. Aquí se trata de un expediente disciplinario tramitado por una corporación de derecho público. Conforme a la sentencia de 3 de noviembre de 1988 del Tribunal Supremo la traslación a los colegios **profesionales** de la Ley de Procedimiento Administrativo es posible respecto de las garantías, pero no de las potestades exorbitantes, que deben estar expresamente previstas en la ley.

Por otra parte, el artículo 136 determina que las medidas provisionales sólo son posibles cuando la normativa que regula el procedimiento sancionador así lo prevea expresamente. El artículo que se impugnan es tan genérico que incumple manifiestamente esta exigencia.

La medida es contraria al artículo 36 de la Constitución porque los miembros de las juntas de gobierno de los colegios provinciales han sido elegidos por los colegiados bajo el sistema de sufragio directo y secreto y no están ligados a la Administración ni al **Consejo** General por una relación de servicio o por un estatuto.

6. Nulidad del artículo 22.4 de los Estatutos generales, que regula las «medidas» que deben adoptarse cuando un colegio no cumpla sus obligaciones respecto al **Consejo** General

En primer lugar, la expresión «con carácter excepcional» no casa con la naturaleza del **Consejo** General como corporación de derecho público que no está facultada para adoptar medidas excepcionales. En cuanto pueda suponer la atribución de una potestad discrecional, esto no se adecua a la gravedad de las medidas que pudieran adoptarse y a la inexistencia de cualquier relación de tutela respecto de los colegios **profesionales** (artículo 15.3 de la Ley 12/1983).

La ambigua redacción introducida es más grave que la del borrador original, pues disfraza la intervención de la contabilidad bajo una confusa referencia, a la vista de los informes en contra y, sin embargo, permite no sólo intervención, sino cualquier otra extralimitación que pueda cometer el **Consejo**.

Unos estatutos generales no son el cauce idóneo para autorizar a una corporación a recabar el auxilio judicial o exigir el depósito judicial de cantidades, pues ello compete únicamente a la legislación procesal. El precepto se inmiscuye en la función jurisdiccional. Si un colegio adeuda cantidades, el **Consejo** General podrá reclamarlas ante la jurisdicción contencioso administrativa, que es la acción prevista para este supuesto en el ordenamiento jurídico.

7. Nulidad de los artículos 24.4, 24.5, 24.14, 24.5 y 30 c), en cuanto atribuyen al **Consejo** General determinadas funciones «cuando la legislación estatal y autonómica sobre la materia no estableciese lo contrario» y, en conexión con ellos, del artículo 15.2



Con la introducción de esta cláusula el **Consejo** General permanece ajeno a la distribución constitucional de **competencias** manteniendo determinadas funciones con carácter supletorio. Esta posibilidad ha sido negada al Estado por el Tribunal Constitucional (entre otras, sentencias 118/1996 y 61/1987).

En relación con la Comunidad Valenciana, la Ley 6/1997 no establece un listado cerrado de funciones para los **consejos** valencianos de colegios **profesionales**. Existe una cláusula residual en el artículo 16 i). Por otra parte, las atribuciones que pretendía atribuirse el **Consejo** General corresponden al **Consejo** Valenciano de Enfermería por atribución legal expresa, porque así se establece en sus Estatutos: artículo 16 b) de la Ley 6/1997 (resolución de recursos), artículo 7 k) de los Estatutos (adopción de medidas para completar provisionalmente las juntas de gobierno), y artículo 7 j) de los Estatutos del **Consejo** valenciano (velar por cumplimiento de las condiciones legales y estatutarias para la presentación y proclamación de candidatos).

8. Nulidad de los artículos 24.19, 26.2 b) y c), 45 y 46.3, que regulan las aportaciones colegiales, cuotas y otros ingresos del **Consejo** General

Las sentencias de 20 de diciembre de 1999 declararon que el **Consejo** General carece de potestad para fijar el importe de las cuotas que los colegiados deben abonar a los colegios y que las aportaciones debían ser homogéneas, pero no idénticas. La sentencia de 25 de febrero de 2002 ha reiterado este mismo criterio en términos más claros todavía y ha declarado la nulidad de determinados preceptos que permitían al **Consejo** General de Estomatólogos acordar derramas y exigir cuotas de los colegiados.

La Ley estatal reconoce a los **Consejos** la facultad de fijar equitativamente las aportaciones de los colegios, pero no las cuotas de ingreso, cuotas ordinarias o extraordinarias que los colegiados deberán abonar a los colegios y tal potestad infringe directamente potestades asumidas por la Comunidad valenciana. Así se infiere del artículo 10.2 f) de la Ley valenciana y de diversos preceptos de los Estatutos del Colegio de Alicante y de Valencia. La autonomía colegial (artículo 36 de la Constitución) quedaría sin contenido si se admitiera tal facultad.

Los informes del Ministerio de Administraciones Públicas manifiestan sus dudas sobre esta atribución del **Consejo** General.

En el mismo sentido el informe de abril de 2001 del Ministerio de Sanidad y Consumo.

La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre 1999 declaró que el artículo 95 de los Estatutos era conforme a derecho en la medida en que afectaba al régimen económico del **Consejo** y no de los colegios.

En el mismo sentido, la sentencia de 25 de febrero de 2002 del Tribunal Supremo.

Las aportaciones de los Colegios no pueden ser idénticas para todos (sentencia de 12 de julio de 1990, 20 de diciembre de 1989 y 25 de febrero de 2002, la cual ha precisado que en la fijación ha de tenerse en cuenta la diferente carga funcional del **Consejo** General según la Comunidad Autónoma tenga o no un **consejo** en funcionamiento).

9. Nulidad de los artículos 24.7, 30 d) y 47, en cuanto atribuyen al **Consejo** General potestad disciplinaria sobre los miembros de la Junta de Gobierno de los Colegios y sobre los colegiados

Esta previsión es ilegal, como advirtió el Ministerio de Administraciones Públicas (informes de julio 1989, junio de 2000, febrero y octubre de 2001, así como el Ministerio de Sanidad y Consumo).

Los artículos mencionados vulneran las **competencias** autonómicas de la Comunidad Valenciana. La potestad ha sido asumida por el **Consejo** de Enfermería de la Comunidad Valenciana (artículo 41 de sus Estatutos) y por los Colegios de Alicante y Valencia.

Aún resulta más insólito que los Estatutos atribuyan al **Consejo** General la potestad disciplinaria respecto de los colegiados. Esta **competencia** no la ha tenido ningún **consejo** general ni antes ni ahora. Corresponde, de acuerdo con el artículo 5 i) de la Ley 2/1974 exclusivamente a los colegios **profesionales**.

La nulidad de los preceptos citados se infiere directamente de la sentencia de la Sala Tercera de 25 de febrero de 2002.

10. Nulidad de los artículos que regulan los órganos del **Consejo** General

Resulta improcedente que se atribuya el mismo valor al voto de todos los colegios **profesionales**, sin tener en cuenta el número de colegiados. El sistema de votación del artículo 26.4 por mayoría de los asistentes sin hacer salvedad alguna infringe con ello el artículo 36 de la Constitución. El artículo 26.4 debería establecer un sistema de ponderación de votos.



La composición del pleno es improcedente, sobre todo en lo que atañe a la representación de los sectores **profesionales** que engloban desde los enfermeros representantes para la promoción y estabilidad del empleo, los colegiados jubilados, hasta los enfermeros representantes de las prácticas alternativas (artículo 27).

Dadas las funciones del **Consejo** General en el artículo 23.1 y 2 de los estatutos, en sus órganos de gobierno sólo debieran estar representados los colegios y **consejos** autonómicos, pero no los sectores **profesionales**, que debieran tener voz en los órganos de gobierno de los colegios, si éstos así lo entienden necesario. Estos miembros del pleno, además, son elegidos entre los colegiados en ejercicio en todos los colegios, como dispone el artículo 28.3. El pleno no es, así, un órgano representativo. Es sorprendente que los colegios **profesionales** no tengan ninguna representación en este órgano. A él corresponde, entre otras importantes funciones, la elaboración de las normas reguladoras de la profesión, la aprobación de los estatutos de los colegios, la resolución de los expedientes disciplinarios o la resolución de conflictos entre colegios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas. Todavía es más sorprendente que los **consejos** autonómicos estén en completa minoría en relación con los sectores **profesionales** y demás representación del **consejo** general. Frente a los diecisiete hipotéticos representantes de **consejos** autonómicos hay un mínimo de veintiséis miembros (quince representantes de sectores **profesionales**, ocho miembros de la comisión ejecutiva, el Presidente del Instituto Superior de Acreditación y Desarrollo **Profesional** de la Enfermería y otras Ciencias de la Salud, el presidente de la Comisión Deontológica Nacional y el Presidente del **Consejo** General de Enfermería).

Parece que ha pretendido hinchar el órgano hasta colocar en minoría la representación autonómica.

La selección de los miembros del pleno que deben acompañar a los presidentes de los **consejos** autonómicos es arbitraria. No parece tener sentido que forme parte del pleno el presidente del Instituto Superior (institución privada creada por el **Consejo** General al parecer) y que se llame al **consejo** general a los representantes de áreas **profesionales** específicas que no tengan carácter de especialidad o que se consienta que los enfermeros responsables de terapias alternativas tengan la misma representación que el **Consejo** de Enfermería de la Comunidad Valenciana que representaría a más de dieciocho mil colegiados.

El artículo 27 regula una composición arbitraria y vulnera la Ley de Colegios **Profesionales** que configura a los **consejos** como corporaciones públicas de segundo grado (artículo 9.2).

El régimen de designación y cese de la comisión ejecutiva es ilegal, porque permite al presidente nombrar, destituir y sustituir a su antojo a sus miembros.

La Comisión Ejecutiva tiene atribuidas importantes funciones (artículos 33 a), 33 c), 33 e), etcétera).

La Comisión Ejecutiva forma parte de la Asamblea General, del Pleno y del **Consejo** Interautonómico. Su presidente y secretario forman también parte de la Comisión Ejecutiva.

La facultad que se reconoce al presidente es impropia de una corporación de derecho público, sometida al mandato de funcionamiento democrático (artículo 36 de la Constitución).

El presidente no es un primus inter pares, sino el jefe único del **Consejo** General.

Debe declararse la nulidad del artículo 33 y, en concordancia, el artículo 38 h).

Por último, el catálogo de funciones que se atribuye al pleno es manifiestamente improcedente.

La proliferación de órganos colegiados encubre un desapoderamiento de la Asamblea General, que aparece formalmente como órgano soberano de gobierno. No se crea un órgano ejecutivo que garantice el funcionamiento más ágil de la Asamblea, para asumir la ejecución de los acuerdos y la gestión ordinaria, sino que se crean tres órganos ejecutivos y las más importantes **competencias** se atribuyen a uno de ellos, la Comisión Ejecutiva, órgano designado, sustituido y cesado libremente por el presidente. La función de incoación de expedientes disciplinarios no corresponde siquiera al pleno, sino a la comisión ejecutiva. La gestión y administración de fondos compete igualmente a la misma. Otro tanto ocurre con la resolución de recursos corporativos o las medidas excepcionales previstas en el artículo 22.4.

La Asamblea carece sencillamente de funciones. No tiene **competencias** sobre el patrimonio del **consejo**, la potestad disciplinaria y los recursos corporativos y carece de funciones de control sobre el ejercicio de dichas **competencias**. La única forma de fiscalizar la actuación del pleno es la moción de censura, pero esta medida está sometida a unos requisitos tan estrictos que la convierten en inviable en la práctica.

Se sustituye el principio de administración democrática por un principio burocrático- presidencialista, que puede ser admisible en las Administraciones territoriales, pero es incompatible con la naturaleza de una corporación de derecho público. La organización colegial queda completamente desvirtuada. Por estas razones debe declararse la nulidad de los artículos 30, 33 y 36 de los Estatutos generales.



11. Nulidad del artículo 30 c) de los Estatutos, en cuanto atribuyen al Pleno del **Consejo** General la función de aprobar los estatutos del colegio

Esto supone una intromisión inadmisibles en la autonomía de los colegios y una función de tutela incompatible con el artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico y con el principio democrático (artículo 36 de la Constitución).

La Ley valenciana ni siquiera atribuye esta función al **Consejo** Autonómico, sino a la Administración Autonómica (artículo 11 de la Ley 6/1997).

Esta ilegalidad fue observada por el Ministerio de Administraciones Públicas y por el Ministerio de Sanidad en el expediente administrativo. En el artículo 24.3 se estableció correctamente como función del **Consejo** ser informado sobre los estatutos colegiales, pero, inexplicablemente, se omitió modificar el artículo 30 d) de los mismos.

12. Nulidad del artículo 26.4 de los Estatutos, en cuanto a la notificación de la convocatoria de la Asamblea General

El precepto no se ajusta a Derecho cuando permite la notificación de la convocatoria por cualquier medio que permita tener constancia de su efectiva realización. El artículo 59 de la Ley 30/1992 dispone que las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción.

Conforme a la jurisprudencia las notificaciones administrativas permiten asegurar el conocimiento de los actos por parte de los interesados (sentencias de 14 de julio de 1997 y 12 de marzo de 1999 del Tribunal Supremo). La Sala Tercera viene considerando ineficaces las notificaciones cuando no se ha cumplimentado el acuse de recibo. Cita también la sentencia de 19 de noviembre de 1996.

13. Nulidad de los artículos 26.1, 26.2 e), 28.4, 29.1 y 45, en cuanto prevén la suspensión de los derechos participativos de los colegios en los órganos del **Consejo** General o en las actividades y servicios que dicho colegio preste en ejercicio de sus funciones

Para emitir una medida de la gravedad de la suspensión de derechos debe existir una base legal expresa, en virtud del principio de reserva de ley para el régimen jurídico de los colegios **profesionales** establecido por el artículo 36 de la Constitución. Se trata de una potestad exorbitante. La sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1988 declara que las corporaciones de derecho público sólo tienen las potestades exorbitantes que la Ley de Procedimiento Administrativo reconoce a las Administraciones públicas si una ley las atribuye expresamente.

En el caso de la Ley de Colegios **Profesionales** estatal no existe precepto alguno que ampare tal tipo de medidas. El artículo 9.2 contempla el derecho de voto de todos los presidentes en las elecciones a los cargos del **Consejo** General y los artículos 9.4 y 7.3 su derecho a ser candidato.

La praxis del **Consejo** General en los últimos años ha consistido en suspender los derechos participativos de los colegios que adeudan cantidades al **Consejo** General y, al mismo tiempo, reclamar a los colegios suspendidos el pago de las aportaciones.

Si se admite que la adscripción de los colegios al **consejo** general es forzosa y que estas corporaciones son obligatorias, como parece deducirse del artículo 4.4 de la Ley 2/1974, resulta inadmisibles la suspensión de los derechos participativos.

Si se considera que la suspensión de derechos participativos es conforme a Derecho, la conclusión sólo puede ser la integración voluntaria de los colegios en el **Consejo** General. El Tribunal Constitucional ha declarado que la naturaleza de corporación de derecho público es compatible con la voluntariedad de pertenencia (entre otras, sentencia 330/1994). La Constitución garantiza la existencia de los colegios, pero no de los **consejos** generales. Por otra parte, las legislaciones autonómicas han atribuido carácter voluntario a los **consejos** autonómicos (cita las leyes de Navarra, Castilla y León, y Madrid).

La ley 12/1983, del Proceso Autonómico no establece en ningún momento la obligatoriedad de los **consejos** generales.

14. Nulidad del párrafo segundo del artículo 45 de los Estatutos, en cuanto permite prestar al **Consejo** General servicios directamente a los colegiados

La prestación de servicios a los colegiados excede de las **competencias** del **Consejo**, que es una corporación de segundo grado, cuyos miembros son los colegios **profesionales** y los **consejos** autonómicos. La función de prestación de servicios a los colegiados compete única y exclusivamente a los colegios.



Por otra parte, la prestación de servicios no podría nunca establecerse a cambio de una contraprestación. Las actividades que desarrolla el **Consejo** se financian mediante aportaciones equitativas, de modo que resulta improcedente que se establezcan tasas o cantidades por los servicios. Ni siquiera cabría justificar la prestación de servicios a los colegiados en la suspensión de derechos de los colegios. Si se admite que el colegio cobre cantidades por los servicios que presta, ningún sentido tiene que siga reclamando las aportaciones de los colegios suspendidos.

15. Nulidad de los artículos 45 y 49, en cuanto permiten la reclamación de las aportaciones a la jurisdicción civil

Según la sentencia de 20 de diciembre de 1999, que analizó el artículo 95 de los antiguos estatutos, no es correcto equiparar la jurisdicción ordinaria a la civil, excluyendo la contencioso-administrativa.

La nueva ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-administrativa somete toda actividad e inactividad de la Administración a la jurisdicción contencioso-administrativa y contempla mecanismos más que suficientes para articular la reclamación.

Los artículos 1.1 de la citada ley y 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial determinan la incompetencia de la jurisdicción civil y por tanto la nulidad del precepto citado. En este mismo sentido la sentencia del Tribunal Constitucional 120/2001, de 4 de junio, ha desestimado el recurso de amparo contra diversas sentencias del orden jurisdiccional civil que se habían declarado incompetentes para conocer de las reclamaciones de cuotas colegiales formuladas por un colegio **profesional**.

16.. Nulidad del artículo 46, apartados 4 y 5, que regulan el régimen económico del **Consejo** General

Es ilegal permitir invertir los fondos colegiales en actividades, sociedades y otros tipos de entidades, pues el **Consejo** General es una corporación de derecho público sin ánimo de lucro, que no puede participar en entidades, sociedades y empresas. Lo contrario supone admitir que las aportaciones colegiales puedan ser utilizadas para financiar la actividad de sociedades mercantiles o empresas.

No obsta que el artículo 46.4 establezca que la participación es para cumplir los fines y desarrollar las funciones del **Consejo**, y ni siquiera que estas sociedades o empresas tengan relación con los fines legales y estatutarios del **Consejo**.

Se trata, en efecto, de una norma en blanco que permitiría a los dirigentes del **Consejo** General invertir lo que recaudan allí donde tengan por conveniente. En consecuencia, a juicio de la parte, sólo sería admisible la creación de entidades sin ánimo de lucro.

La ilegalidad del artículo 46.5 sobre abono de la totalidad de los intereses y gastos ocasionados por impago ha sido puesta de manifiesto por el Ministerio de Sanidad y Consumo en el informe de 5 de junio de 2000, pues se entra en colisión con ejercicio de la potestad jurisdiccional. Unos estatutos generales no son el cauce idóneo para incluir una norma de esta naturaleza. Al ser litigiosa la deuda, en ningún caso puede generar intereses.

Si la adscripción al **consejo** general es obligatoria, los estatutos no pueden establecer cláusulas penales, sólo admisibles si la adscripción fuera voluntaria. El precepto invade la reserva de ley establecida en el artículo 31.3 de la Constitución.

17. Nulidad del artículo 50.2 de los Estatutos Generales, en cuanto condicionan el uso de la denominación «Día Internacional de la Enfermería» a la autorización expresa del **Consejo** General y estar al corriente de las obligaciones

Es contrario al principio democrático que los colegios tengan que solicitar permiso al **Consejo** General para emplear el nombre de la fiesta institucional. Resulta absurdo condicionar dicho uso a que el colegio esté al corriente de sus obligaciones.

Independientemente de ello, el intento del **Consejo** General de apropiarse del nombre de la festividad carece de fundamento legal. En nuestro derecho no existen las reservas de nombre y la legislación mercantil no permite la exclusividad en el uso de algo que no es más que la denominación genérica de una fiesta institucional.

18. Nulidad del artículo 54.1 en cuanto se remite al Código Deontológico de la Enfermería española

El inciso «se llevan a cabo de conformidad con el Código Deontológico de la Enfermería española» no se ajusta a Derecho por lo expuesto en el fundamento jurídico tercero.

Termina solicitando que se dicte sentencia en que se declare la nulidad de los siguientes artículos de los estatutos generales de la Organización Colegial de Enfermería de España, del **Consejo** General y de Ordenación de la actividad **profesional** de Enfermería aprobados por Real Decreto 1231/2001 de 8 de noviembre: artículo 8 letras a) y e); artículo 10, letra g); artículo 13; artículo 15.2; artículo 18.1; artículo 21 letra b); artículo 22.4; artículo 24, apartados 4, 5, 7, 14, 15, 16 y 19; artículo 26.2 letra b); el inciso «o cualesquiera cuotas extraordinarias



que se puedan establecer» del artículo 26.2 letra c); el inciso «que permita tener constancia de su efectiva realización» del artículo 26.4; el inciso «Los acuerdos de la Asamblea serán adoptados por la mayoría de los asistentes» del artículo 26.4; artículo 27; el inciso «que se encuentren al corriente de sus obligaciones respecto del **Consejo** General» del artículo 26.1, de la letra e) del artículo 26.2, del artículo 28.4 y del artículo 29.1; artículo 30; artículo 33; artículo 36; artículo 38 letra h); artículo 45; artículo 46, apartados 3, 4 y 5; artículo 47; el inciso «en todo caso tendrán naturaleza civil las reclamaciones a los colegios provinciales que el **consejo** general pueda realizar por impago de las aportaciones establecidas conforme a los presentes estatutos» del artículo 49, segundo párrafo; el inciso «la utilización de esta denominación requerirá, en todo caso, autorización expresa de la organización colegial a través del **Consejo** General, así como estar corriente de las obligaciones respecto del **Consejo** General» del artículo 50.2; el inciso «de conformidad con el Código Deontológico de la Enfermería española» del artículo 54.1.

TERCERO. - En el escrito de contestación a la demanda formulado por el abogado del Estado, se formulan, en síntesis y entre otras, las siguientes alegaciones:

I. Hechos

Hace suyos los hechos que derivan del expediente y los dictámenes del **Consejo** de Estado y demás informes que justifican la procedencia de la disposición impugnada.

II.- Fundamentos de derecho

En el número primero del escrito de demanda se contienen consideraciones basadas en opiniones puramente subjetivas.

La parte recurrente ignora lo establecido en la disposición adicional primera de la norma impugnada.

En el apartado segundo de la demanda se desconoce igualmente la disposición adicional primera.

La nulidad solicitada en el apartado tercero de la demanda resulta contraria igualmente a lo dispuesto en la disposición adicional primera.

La petición del apartado cuarto de la demanda, aparte de no citar infracción legal alguna, está en contradicción con las disposiciones adicionales 1ª y 2ª de los estatutos impugnados.

No se produce la ilegalidad aducida en el apartado quinto de la demanda, porque se plantean medidas que garanticen el buen funcionamiento de los expedientes disciplinarios y no existe infracción del artículo 36 de la Constitución.

No es nulo el artículo 22.4, pues la organización colegial debe tener la posibilidad de obligar al cumplimiento de las obligaciones económicas incumplidas. No hay atribución de funciones jurisdiccionales, sino la posibilidad de ejercer acciones judiciales.

En el apartado séptimo de la demanda no se produce una verdadera argumentación jurídica, y las normas invocadas no son contrarias a derecho, puesto que se prevé su aplicación sólo cuando la legislación estatal y autonómica sobre la materia no estableciese lo contrario.

En la apartado octavo de la demanda se mantienen conclusiones puramente subjetivas. Se apoya en un informe del Ministerio de Administraciones Públicas que no tiene carácter vinculante y frente al cual existen otros informes en el expediente administrativo que avalan la legalidad de la disposición impugnada.

La disposición adicional primera y segunda de los Estatutos invalidan las alegaciones formuladas en el apartado noveno de la demanda. Por otra parte, la Comunidad Autónoma valenciana no ha ejercitado acción alguna en defensa de sus **competencias**. Los Colegios asumen la representación de la misma.

En el punto décimo de la demanda se pretende que no se ha debido aprobar ninguno de los preceptos del Real Decreto, desconociendo los dictámenes favorables del **Consejo** de Estado y el resto de los informes favorables del expediente.

La impugnación se construye sobre meras argumentaciones de carácter subjetivo en relación con lo que la parte supone que los estatutos debieran establecer o lo que a su juicio es manifiestamente improcedente.

La redacción del artículo 30 c) respeta los supuestos en que la legislación estatal y autonómica estableciera lo contrario.

En el punto duodécimo de la demanda se mantiene, con un criterio limitado y estrecho, una redacción que es equivalente a la de la ley 30/1992.

En el fundamento décimotercero de la demanda se mantiene que existe una infracción del principio de reserva legal con argumentaciones puramente subjetivas. Por otra parte se pide un pronunciamiento subsidiario



improcedente, en el sentido de que la Sala debiera declarar expresamente que la adscripción de los colegios al **Consejo** General es voluntaria, lo que excede del ámbito del presente recurso contencioso-administrativo.

No existe ninguna argumentación que demuestre la ilegalidad del artículo 45 que se defiende en el fundamento jurídico decimocuarto.

El fundamento jurídico decimoquinto no se dice lo mismo que en los Estatutos que dieron lugar a la sentencia de 20 de diciembre de 1999. La jurisdicción competente debe ser la civil, puesto que el artículo 49 se refiere a los actos de naturaleza privada.

En el fundamento jurídico decimosexto, salvo una referencia al principio de reserva de ley, se aportan argumentaciones puramente subjetivas.

En el fundamento jurídico decimoséptimo, en relación con la denominación «Día Internacional de la Enfermería», se aportan argumentaciones subjetivas.

Lo mismo ocurre en el fundamento jurídico decimoctavo en relación con el Código Deontológico de la Enfermería española.

La parte se remite al informe de 4 de abril de 2001 de la Dirección General de Recursos, Humanos del Ministerio de Sanidad y Consumo, al dictamen del **Consejo** de Estado de 27 de julio de 2000 y al dictamen del mismo **Consejo** de 4 de octubre de 2001, subrayando que en la certificación del **Consejo** General de 22 de octubre de 2001 se recogen las observaciones del **Consejo** de Estado.

Termina solicitando que se dicte sentencia por la que, con expresa desestimación del recurso, se declare la conformidad a derecho de los Estatutos impugnados.

CUARTO. - En el escrito de contestación a demanda presentado por la representación procesal del **Consejo** General de Colegios Oficiales de Diplomados en Enfermería se formulan, en síntesis y entre otras, las siguientes alegaciones:

I. Hechos

La parte niega los hechos de la demanda y formula unas consideraciones en relación con las razones que a su juicio mueven a los Colegios de Enfermería de Alicante y Valencia para impugnar determinados preceptos de los Estatutos generales. Subraya que la inmediata defensa de postulados autonomistas es una constante en ésta y otras organizaciones colegiales que daña gravemente la estructura y funcionamiento democrático de estas instituciones. Los postulados autonomistas se vienen defendiendo por motivos políticos. Los colegios recurrentes buscan con la impugnación perpetuar su situación. Quieren tener todos los derechos políticos y que no se pueda paliar el efecto de sus injustas actuaciones.

El segundo dictamen del **Consejo** de Estado se manifiesta a favor del texto aprobado, entre otras cuestiones, en que en los órganos colegiados del **Consejo** General sólo haya representantes de aquellos colegios que cumplan con sus obligaciones estatutarias respecto del órgano estatal.

II.- Fundamentos de derecho jurídico-procesales

La parte expone alegaciones en relación con la jurisdicción y **competencia**, y respecto de las costas, entendiendo que procede la condena de la parte actora, y en relación con la cuantía indeterminada del recurso. En cuanto a la legitimación afirma que la parte recurrente como colegio que resulta afectado por el contenido y ordenación del Real Decreto plantea muchas cuestiones defendiendo la **competencia** autonómica de la Comunidad Valenciana, si bien dicha comunidad no sólo no las ha planteado, sino que ha mostrado su parecer favorable a los Estatutos que se impugna.

III.- Fundamentos jurídico-materiales

1. Sobre las **competencias** de los **consejos** generales

La contraparte no cita toda la jurisprudencia de la Sala Tercera. No analiza dos importantes sentencias de 27 de mayo de 2002, que resuelven muchas de las cuestiones planteadas. Sí destaca la importancia de la sentencia de 21 de septiembre de 1999, resolución en la que se desarrollan los criterios generales establecidos en las resoluciones de 14 de marzo de 1996 y de 15 de noviembre de 1996.

Una sentencia de 27 de mayo de 2002, de conformidad con la doctrina sentada en sentencia de 20 de diciembre 1999, declara la **competencia** de los **consejos** generales para fijar las aportaciones homogéneas de los colegios provinciales.

Otra sentencia de la misma fecha reconoce la **competencia** estatal para regular la materia de los colegios **profesionales**. También permite que las comunidades autónomas desarrollen y ejecuten estas **competencias**,



admitiendo la supletoriedad del Derecho estatal en cuanto proporciona un criterio para la aplicación de las normas del Estado.

El principio de seguridad jurídica, según se desprende de esta doctrina, ampara que se dejen los menos flecos posibles en nuestro ordenamiento, previendo un régimen supletorio, tal y como establece la disposición adicional primera de los Estatutos impugnados.

La propia sentencia declara que el hecho de que se hayan creado **consejos** autonómicos no desapodera a los **consejos** generales de sus funciones, sino que les reconoce facultades instrumentales, incluidas las disciplinarias y económicas, reducidas al desempeño de las representativas que les corresponden en el ámbito de las **competencias** estatales. Declara también que la pérdida de funciones de los **consejos** generales no puede suponer la desaparición de las funciones reconocidas en los artículos 9.1 f) (adopción de medidas necesarias para cumplir sus resoluciones y g) (funciones disciplinarias con respecto a los miembros las juntas de gobierno de los colegios) de la Ley de Colegios **Profesionales**, sino la necesidad de una adecuación interpretativa de tales preceptos en el sentido de adoptar las medidas y el ejercicio de la función disciplinaria con una restricción paralela a la de su **competencia** material, constreñida, desde la creación de los **consejos** autonómicos, a las representativas que se corresponden con las **competencias** estatales.

Es decir, las **competencias** de los apartados f) y g) del artículo 9.1 deberán ejercitarse solamente cuando los miembros de los colegios provinciales incumplan resoluciones que adopten los **consejos** generales en esas funciones básicas o residuales que siguen ostentando.

Para ratificar lo expuesto, la sentencia declara que no es más democrática la organización que prescinde de controles de legalidad para asegurar el cumplimiento de las decisiones adoptadas en el marco de una organización colegial compleja que se corresponde a diversos niveles integrados territorialmente. Añade que tampoco se pueden establecer jerarquías de representatividad para otorgar mayor entidad democrática a los colegios provinciales autonómicos frente a los **consejos** generales de ámbito nacional. Cada uno de ellos, según la sentencia, ostenta la legitimidad democrática que le otorga la elección de sus miembros directivos y la adopción de acuerdos en el marco de sus respectivos ámbitos territoriales y de las funciones que le corresponden.

Finalmente, la Sala declara que no resulta concebible una organización colegial que incluya la existencia de **consejos** generales de ámbito nacional, aunque las funciones de éstos se reduzcan desde la efectiva actuación de los autonómicos al desempeño de la representatividad en el ámbito de las atribuciones estatales, si se les priva de toda potestad disciplinaria, aun la directamente conectada con el ámbito de decisiones que les son propias e, incluso, de la posibilidad de reclamar las aportaciones colegiales necesarias para atender el ejercicio de la **competencia** que siguen ostentando.

La sentencia de Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1999, aunque se refiere a un concreto aspecto **profesional** vinculado a los veterinarios, contiene sin embargo pronunciamientos relativos a los **consejos** generales y a su campo funcional que resultan de interés. Declara que las **competencias** que confiere el artículo 9.1 apartado a) de la Ley de Colegios deben conferirse cuando dichas **competencias** posean ámbito o repercusión nacional.

La sentencia se pronunció también sobre la incidencia que sobre dichas **competencias** hubiera podido tener la Ley del Proceso Autonómico. Afirma que la disposición transitoria refleja la voluntad del legislador de mantener la existencia de los **consejos** generales existentes en el momento de la entrada en vigor. Afirma que no puede concluirse que dicha Ley ha privado de toda **competencia** a los **consejos** generales, salvo la estricta representación de la profesión autonómica en el ámbito del Estado, sino que en manos de los mismos perviven las funciones que no pertenecen al ámbito de **competencias** autonómico por su repercusión o interés estatal desde el punto de vista de la actuación activa y pasiva de la profesión de que se trate.

Proyecta estas funciones sobre aquellos aspectos en los que concurren especiales exigencias de igualdad entre los **profesionales**. Cita concretamente aspectos generales de organización, regulación y deontología **profesional**.

La sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2002 establece las bases del debate procesal en su fundamento tercero y a continuación analiza artículo por artículo la validez de los Estatutos generales de odontólogos y estomatólogos, considerando válidos, además de los la impugnados, gran parte de los que se cuestionan en el pleito, que se refieren a la naturaleza jurídica y principios generales, capacidad de obrar, relaciones con la Administración estatal, recursos, ámbito competencial de la profesión, derechos y deberes del colegiado con carácter básico, deberes de los colegiados y **consejos** autonómicos respecto del **Consejo** General en determinados aspectos, deontología **profesional** básica, estructura propia de la organización colegial, régimen disciplinario, sanciones e infracciones, incluyendo una **competencia** disciplinaria del **Consejo**



General en el ámbito de funciones que son propias, y régimen económico, que faculta al **consejo** general para fijar las aportaciones de los colegios, que deben ser homogéneas (en concordancia con las sentencias de 20 de diciembre de 1999 y 27 de mayo de 2002).

2. Impugnación del artículo 8, letras a) y e) de los Estatutos

La sentencia de 25 de febrero de 2002 se cita erróneamente, por cuanto establecía un criterio de nulidad de carácter general y otro en cuanto a la aplicación directa de un precepto a las Comunidades Autónomas que hayan desarrollado su **competencia** normativa, quedando vigente el precepto para el resto de colegios provinciales.

La obligación de notificar el domicilio a los colegios es una exigencia del principio de igualdad y un deber inexcusable que se enmarca en relaciones de sujeción especial.

La comunicación no sólo afecta al colegio, pues hay muchas circunstancias que exigen conocer el domicilio de un colegiado, con independencia de que la normativa autonómica no lo exija.

El colegiado puede estar incurso en una sanción disciplinaria impuesta por otro colegio y puede trabajar ocasionalmente en una provincia sin estar colegiado, lo cual determina un control deontológico distinto del colegio al que está adscrito. El colegio en el que está colegiado debe conocer el domicilio y comunicarlo a quien pueda resultar afectado y para ello es necesario la norma básica estatal que lo prevea.

La sentencia de 25 de febrero de 2002 considera como básico que el **Consejo** General éste dotado de un mecanismo, archivo o base de datos con los colegiados de las provincias, altas, bajas, sanciones e inhabilitaciones de cara a un control estatal de la situación en que está incurso todo colegiado.

La mayoría de los colegios propusieron esta medida a la Asamblea General.

Debe aplicarse un criterio idéntico en toda España para determinar cuándo un colegiado causa baja y deja de cotizar al **Consejo** General. Estas circunstancias no fueron planteadas en el recurso que dio lugar a la sentencia de 25 de febrero de 2002. Por otra parte, el abono de cuotas constituye un deber básico e inherente a la cualidad de colegiado (sentencia de 5 de marzo de 1996). Si la Sala Tercera entiende que no es posible estar colegiado sin abonar las cuotas, resulta obligatorio fijar un plazo para causar baja en aplicación del principio de seguridad jurídica. Se suscitan dudas sobre si dicho plazo es básico o supletorio. Si consideramos que la pertenencia al colegio afecta a la financiación estatal, el plazo debe ser igual en todo el territorio.

3. Petición de nulidad de los artículos 10 g), 18,1 y 24. 16, en cuanto regulan el Código Deontológico de la Enfermería Española

El ejercicio **profesional** de la enfermería carecería de sentido sin un continuo y permanente referente a la ética **profesional**. Para la actora la ilegalidad viene determinada por un carácter excluyente de la regulación que no existe. Reconoce que el **Consejo** puede aprobar un Código Deontológico (aprobado el 1 de abril de 1988 por Acuerdo Resolución 2/1998). El carácter básico de las normas deontológicas, derivadas de su artículo segundo y tercero, no excluye su ulterior desarrollo. Los Estatutos dejan claro que los mismos se entienden sin perjuicio de las **competencias** de las Comunidades Autónomas y, en su virtud, del régimen jurídico de los **consejos** autonómicos y de los Colegios Oficiales de Enfermería.

El ejercicio de las profesiones tituladas y los deberes inherentes a dicho ejercicio no puede diferir en distintas zonas del territorio español, sin que se excluya la previsión de una deontología **profesional** de carácter específico.

En el Título I, a modo de exposición de motivos, en su introducción consta la referencia a las normas deontológicas que pueden aprobar los **consejos** autonómicos o los colegios provinciales, que la parte recurrente considera inexistente. El que no se refieran a ellos los concretos preceptos constituye un estilo normativo que no puede dar lugar a la nulidad.

Cita la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2002.

La **competencia** en materia deontológica de carácter estatal no es necesario, como tiene establecido la jurisprudencia, que sea ejercida por una norma de rango legal. El Tribunal Constitucional ha negado en sentencia 20/1988, de 18 de febrero, al igual que reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que el Estado carece de toda **competencia** legislativa cuando el Estatuto de Autonomía ha operado la asunción íntegra de la **competencia**. La sentencia 386/1993 del Tribunal Constitucional declara que el Estado debe tener **competencia** para regular los elementos básicos de las condiciones de ejercicio **profesional**, entre los que se hallan las normas deontológicas. Se reconoce la necesidad de que exista un régimen jurídico homogéneo en cuanto al ejercicio de la profesión en todo el ámbito nacional, al menos en cuanto al estatuto



jurídico básico. Si es así debe reconocerse la **competencia** estatal para legislar en cuanto a tales requisitos al amparo del artículo 149.1.1 de la Constitución.

La jurisprudencia declara la improcedencia de recursos preventivos contra eventuales extralimitaciones en la actuación de los órganos administrativos.

Cita la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2002 en cuanto a las exigencias de igualdad entre los **profesionales** que ejerzan en España una determinada profesión, que puede proyectarse en primer término sobre aspectos generales de organización, regulación y deontología **profesional**.

4. Respecto a la solicitud de nulidad del artículo 13, que regula la constitución de los **consejos** autonómicos

Las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1999 y 25 de febrero de 2002 ponen de manifiesto la necesidad de integración de los colegios de España y de los órganos que los representan dentro de la estructura estatal. La redacción del primer párrafo es respetuosa con la autonomía de los mismos para regular sus estatutos.

En cuanto al párrafo segundo, sólo se regulan las funciones de los **consejos** autonómicos en su pertenencia al **Consejo** General, no todas las funciones ni la forma de relacionarse que tengan estas corporaciones según se infiera de su ordenación autonómica. Cita la sentencia de 25 de febrero de 2002. Se trata de que los colegios de comunidades autónomas uniprovinciales asuman las funciones que en relación con el **consejo** general tienen los **consejos** autonómicos, es decir, que serán miembros del pleno y del **consejo** interautonómico.

En este sentido se pronuncia la sentencia de 27 de mayo de 2002 del Tribunal Supremo. Cita, asimismo, el artículo 6.3 de la Ley de colegios **profesionales**.

En relación con el párrafo tercero, éste respeta el principio de **competencia** y lo único que se prevé en la norma es la actuación de los **consejos** autonómicos respecto de la normativa básica estatal.

En cuanto al último párrafo, la contraparte omite que la sentencia de 25 de febrero de 2002 dice que la obligación de comunicar al **Consejo** General los estatutos se corresponde con la función de representación de aquél.

5. Adopción de medidas cautelares (artículo 21 b) de los estatutos generales)

Según la jurisprudencia, cuando una medida provisional no está reglada, debe ponderarse su carácter instrumental y su proporcionalidad. Cita las sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2002 y de 20 de marzo de 2001, que reconocen expresamente la legalidad de medidas idénticas.

La jurisprudencia, aparte de los artículos 72 y 136 de la Ley 30/1992, aporta también como sustento de las mismas la **competencia** disciplinaria en materia de colegios **profesionales** y los artículos 6 g) y 9.1 letras f) y g) de la Ley de Colegios **Profesionales** (sentencias de 27 de mayo de 2002 y de 29 de mayo de 2002).

Estas medidas no son antidemocráticas, como se desprende de la última de las sentencias citadas.

Esta función no es exorbitante, ya que procura garantizar un orden jurídico desde la defensa de unos intereses prevalentes.

La sentencia de 20 de marzo de 2002 limita las suspensiones a la duración del expediente, con lo que no existe perjuicio irreparable.

En cuanto a la invocación del artículo 136 de la Ley 30/1992, cabe adoptar medidas cautelares no regladas atendiendo a criterios de racionalidad y proporcionalidad.

6. Artículo 22.4 de los Estatutos generales

La sentencia de 27 de mayo de 2002 del Tribunal Supremo reconoce la **competencia** del **consejo** general para adoptar las medidas adecuadas en relación con los colegios que incumplieran sus obligaciones.

De esta sentencia se desprende que el **Consejo** General conserva un núcleo de funciones respecto de las cuales se encuentra habilitado para adoptar las medidas encaminadas a exigir su real y efectivo cumplimiento.

El carácter excepcional de la medida viene determinado por el incumplimiento colegial. En esta línea se expresa la sentencia citada.

Cita también la sentencia del Tribunal Superior de Madrid de 21 de julio de 1999, por la que se acordó la legalidad de la intervención de la contabilidad del colegio de Enfermería de Pontevedra.

Finalmente, se trata de un precepto que regula posibilidades de actuación del **Consejo** General, que en nada vulnera previsiones jurisdiccionales, ya que reconoce la posibilidad de recabar el auxilio judicial.



7. Artículo 24, números 4, 5, 14 y 15 y 30 c) en cuanto atribuyen al **Consejo** General determinadas funciones "cuando la legislación estatal y autonómica sobre la materia no estableciese lo contrario" y en conexión con ellos el artículo 15.2

La parte reitera la cita de la sentencia de 27 de mayo de 2002 respecto a la ordenación en los estatutos generales de un orden jurídico supletorio.

Defiende, asimismo, la posible aplicación de los preceptos por previsión expresa de las normas autonómicas, en consonancia con el artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico en relación con las funciones revisoras que pueden asumir los **Consejos** Generales cuando no las asuman las Comunidades Autónomas o los estatutos particulares se las otorguen expresamente.

La función de resolución de conflictos excede del ámbito autonómico y adquiere repercusión nacional conforme a las sentencias de 21 de septiembre de 1999 y 25 de febrero de 2002.

Los estatutos generales regulan los contenidos básicos de la correspondiente profesión, en consonancia con el artículo 15 de la Ley de del Proceso Autonómico. En materia de colegios **profesionales** se justifica una aplicación aminorada de principio de legalidad (sentencia del Tribunal Constitucional 219/1989). En virtud del principio de autonomía normativa cada organización colegial tiene las **competencias** para regular o coordinar el ejercicio de la profesión dentro de su ámbito territorial respectivo. Estas funciones corresponden al **Consejo** General en el territorio del Estado Español. Los preceptos impugnados respetan la organización y funciones de los **consejos** autonómicos, ya que los detalles se reservan a la legislación de la Comunidad. Es falso que el Estado carezca de toda **competencia** legislativa cuando el Estatuto de Autonomía ha operado la asunción íntegra de la **competencia** en la materia.

8. Régimen económico de la organización colegial. Artículos 24.19, 26.2 b) y c), 45 y 46.3 de los Estatutos generales

La **competencia** para fijar la cuota de ingreso fue reconocida por la Sala Tercera en sentencia de 3 de noviembre de 1988. La parte aplica un criterio jurisprudencial sesgado que no le es aplicable.

El certificado de ingreso se concibe como un ingreso en la organización colegial en su conjunto y el sentido de la cuota es el de suponer la integración en un ente de base asociativa con un patrimonio preexistente.

Las consecuencias de establecer una cuota de ingreso distinta en cada provincia imponen que ésta sea regulada y fijada por el **Consejo** General.

Las cuotas extraordinarias a que se refiere el precepto no son las colegiales, sino las del **Consejo** General. Hoy existen dos cuotas, una para contratar una póliza de responsabilidad civil y otra para financiar un Plan Telemático que incluye servicios de muy diversa naturaleza. Forman parte de las actividades de naturaleza asociativa y privada que los colegios pueden dar a los colegiados y que en ocasiones, por razones de economía de escalas, se llevan a cabo por medio del **Consejo** General. Las corporaciones de derecho público tienen naturaleza bifronte y, al ser actividades fundamentalmente privadas, las cuotas extraordinarias suelen tener carácter voluntario. El Colegio de Pontevedra no está obligado a pagarlas, ya que no recibe esos servicios.

En cuanto a las aportaciones de los colegios al **Consejo** General, éste ostenta la **competencia** para fijarlas, las cuales deben ser homogéneas, tal y como señalan los artículos 24.19, 26 b) y 46.3 de los Estatutos, en relación con sentencias de 20 de diciembre de 1999, 25 de febrero de 2002 y 27 de mayo de 2002.

En relación con el artículo 45, en aplicación del criterio sentado en sentencia de 12 de julio de 1990, el **Consejo** General aplica una reducción porcentual de las aportaciones con **consejo** autonómico (en la actualidad el 50%) con base en la resolución número 8/1988, que fue admitida por toda la organización colegial y constituye un acto firme y consentido.

La redacción del antiguo artículo 95 de los Estatutos fue declarada conforme a derecho por la sentencia de 20 de diciembre de 1999 y establece el mismo criterio.

Es conforme a derecho que la Asamblea General fije tanto la cuantía por colegiado y mes como el porcentaje que los primeros se deducen estimando el coste de los **consejos** autonómicos.

En cuanto a la cuota homogénea, es falso que la sentencia de 20 de diciembre 1999 se pronunciara en contra de la misma. Lo que se dice es que la cuota de los colegiados es **competencia** de los colegios, en el mismo sentido que las sentencias de 27 de mayo de 2002 y 25 de febrero de 2002.

Los criterios jurisprudenciales descritos no son aplicables al caso. La cuota homogénea no es la que deben pagar los colegiados, sino el establecimiento de una cuantía mínima. Cita los artículos 36 y 139 de la



Constitución, así como los principios que inspiran la organización territorial del Estado, en concreto el principio de solidaridad (artículo 138.1 y 138.2 de la Constitución).

La cuota homogénea tiene la finalidad de lograr el funcionamiento justo y equitativo evitando privilegios entre los distintos colegios en defensa de los servicios mínimos de los colegios provinciales con un número de colegiados pequeño.

Los fraudes en esta materia, por los colegiados y por los colegios, son difíciles de controlar. Los colegiados tienden a colegiarse en provincias donde las cuotas son más bajas y perciben más servicios, dañando gravemente a los colegios provinciales pequeños.

La cuota mínima tiene como finalidad que subsista el orden territorial provincial creado por la Ley de Colegios **Profesionales** y los Estatutos.

La garantía de la igualdad a que se refiere el artículo 149.1.1 de la Constitución exige un estatus mínimo uniforme en la ordenación del ejercicio de la profesión en todo el territorio nacional. A ella se refiere la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1999 y la disposición final segunda de la Ley 7/1997.

La regulación entra, asimismo, en relación con los artículos 36 y 14 de la Constitución.

El marco legal de la cuota viene constituido por dos artículos 6.2 y 6.3 letra f) de la Ley de Colegios **Profesionales**. Asimismo, por la Ley del Proceso Autonómico y las funciones que mantienen los **consejos** generales según la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1999. Las modificaciones de la Ley de Colegios **Profesionales** han confirmado el alcance estatal que tiene la cuota homogénea al establecer el principio de la colegiación única.

Cita, finalmente, la sentencia de 20 de abril de 1999 de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que ha declarado conforme a Derecho esta cuota.

9. **Competencia** disciplinaria del **Consejo** General: artículos 24.7, 30 d) y 47 de los Estatutos generales

Citada la sentencia de 27 de mayo de 2002 sobre reconocimiento de la **competencia** disciplinaria.

Es indiferente la existencia de informes en contra (frente a otros favorables en el expediente) y la legislación autonómica, puesto que las **competencias** disciplinarias de los **consejos** autonómicos no desapoderan al **Consejo** General para estas mismas funciones, pues es necesario que éste controle el acatamiento de sus acuerdos.

10. Órganos de gobierno del **Consejo** General

La recurrente realiza únicamente valoraciones subjetivas.

En cuanto a la exigencia de voto ponderado, se ha pronunciado sobre esta cuestión las sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero 1997.

La participación de los sectores **profesionales** en el pleno constituye una manifestación evidente de democracia interna, de representatividad **profesional**.

Los Estatutos no excluyen que los cargos de las Juntas de Gobierno de los colegios puedan formar parte del pleno, los cuales son también enfermeros.

La denominada minoría de las comunidades autónomas carece de trascendencia, pues todos deben perseguir los mismos objetivos de defensa de la profesión de enfermería. Por otra parte, también los presidentes y miembros de juntas pueden formar parte del Pleno, por lo que no existe esa presunta minoría autonómica.

El artículo 9.2 de la Ley de Colegios **Profesionales** ratifica la absoluta legalidad del precepto cuya nulidad se pretende.

En el voto particular formulado en su día por los colegios recurrentes a la aprobación de los Estatutos no se incluye mención alguna a este aspecto de la composición del Pleno.

La designación de los miembros de la Comisión Ejecutiva guarda semejanza con establecida para que el Gobierno en el ordenamiento.

Los miembros de la Comisión Ejecutiva tienen carácter representativo y electivo porque proceden del pleno. También los presidentes o representantes de los colegios, por las elecciones que los llevan a dichos cargos y los restantes miembros porque resultan elegidos en un proceso regulado en los Estatutos.

El razonamiento sobre el control presidencialista a través de la Comisión Ejecutiva constituye un razonamiento absurdo, incierto y carente de relevancia jurídica.



El artículo 76 de los antiguos estatutos establecía la delegación permanente de las funciones de la Asamblea en el Pleno. Aquella desempeñaba únicamente la función de aprobación de los presupuestos y liquidación de las cuentas. El pretendido desapoderamiento no es, en consecuencia, real.

En contraste con las funciones reconocidas a la Asamblea en el artículo 26, la demanda carece de la necesaria invocación de las disposiciones legales pretendidamente vulneradas.

11. Nulidad del artículo 30 c) de los Estatutos, en cuanto atribuyen al pleno del **consejo** general la función de aprobar los estatutos del colegio

La parte da por reproducido lo argumentado en el fundamento séptimo.

Caben diferentes aplicaciones del artículo impugnación. Una como directa, para colegios de Comunidades Autónomas que no han creado **consejo** autonómico. Dos, por derivación de la normativa autonómica, que no asume la función revisora y la mantiene en el **consejo** general. Tres, la revisión residual de la norma para examinar si se ajusta a la normativa básica estatal.

El **Consejo** de Estado en el dictamen de 14 de enero de 1999 manifiesta que la aprobación o sanción por el **consejo** general de los estatutos particulares deriva de la Ley básica de Colegios **Profesionales**.

En cuanto a la alegación del carácter antidemocrático del precepto, cita la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002.

12. Notificación de las convocatorias de los órganos colegiados

Hoy día existen nuevas formas que permiten notificaciones que acrediten su efectiva realización. Acompaña sentencia del Tribunal Superior de Madrid de 17 de junio de 2002 que declara válida la revisión de una convocatoria por medio de fax.

En todo caso, el principio de conservación de la norma impone que el precepto sea interpretado de conformidad con la ley.

13. Establecimiento de limitaciones en la elegibilidad de los cargos y para la pertenencia en los órganos de gobierno por incumplimiento de los deberes de los colegios. Impago de aportaciones

Esta medida está recogida en diversos estatutos generales. Se basa en el artículo 6 de la Ley de Colegios **Profesionales**, así como los artículos 9.1 letra f), 7.2 y 7.3, en relación con los artículos 9.3 y 9.4 de la misma ley.

Cita las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002, 22 de mayo de 2002, 23 de mayo de 2002 y 28 de mayo de 2002, que amparan a la suspensión de funciones.

La parte invoca el principio de autonomía normativa reconocida a los colegios **profesionales**, según subraya la doctrina.

Dentro de esa autonomía la ley deriva la ordenación de los órganos de gobierno a los estatutos generales. Sólo hace una mención sobre la elección del cargo de presidente, pero nada dice de la existencia de una Asamblea general, del pleno, de la comisión permanente o de la comisión ejecutiva.

En cuanto al artículo 9.2 de la Ley, la parte argumenta que los estatutos permiten que todo colegio esté representado en los órganos de gobierno del **Consejo** General, pero no permiten que ese derecho se ejerza cuando se cometen infracciones de los deberes estatutarios. Por otra parte, dicho artículo se refiere únicamente a que en las elecciones del cargo de presidente participen los presidentes de todos los colegios. Por otra parte, el artículo 9.3 y 4 impone para el acceso a los cargos que no se incurra en las incompatibilidades previstas en el artículo 7. El apartado segundo de éste remite a los estatutos generales y en el tercero se afirma que no podrán ser candidatos quienes estén incurso en prohibición o incapacidad legal o estatutaria.

La Ley de Colegios **Profesionales** deriva a los estatutos generales la ordenación del régimen económico y financiero y fijación de cuotas y otras inversiones y control de gastos e inversiones, reconoce al **consejo** general la función de aprobar sus presupuestos y fijar equitativamente las aportaciones de los colegios, así como la función de adoptar las medidas necesarias para que los colegios cumplan las resoluciones del propio **consejo** superior dictadas en materia de su **competencia**, precepto éste, artículo 9.1 f), interpretado por la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002.

La doctrina considera conforme a derecho que en los estatutos generales se prevea la privación de derechos por impago de aportaciones y cita otras medidas desarrolladas sobre idéntica base legal en otras organizaciones colegiales.

Así ocurre en el caso de los agentes y comisionistas de aduanas, colegio de médicos y los anteriores estatutos de Enfermería.



De otro modo, el modo de dificultar la política de quienes han sido elegidos es la traba económica mediante el impago o demora en el pago de las aportaciones. Con ello se daña el funcionamiento del **Consejo** General para que los dirigentes de los que se diverge no puedan llevar a cabo sus políticas.

Toda tramitación de un procedimiento de reclamación ante la jurisdicción civil conlleva una demora en el abono y efectivo cobro de las aportaciones.

Un colegio sólo podía dejar de abonar sus aportaciones si obtuviera una declaración administrativa o judicial que amparara ese impago.

La jurisprudencia se manifiesta de forma favorable a estas medidas. Cita la sentencia del Juzgado Central número 4 de 8 de mayo de 2001. Invoca de nuevo las sentencias de la Sala Tercera en que se consideran conformes a derecho medidas de suspensión cautelares por impago de aportaciones. Aporta la sentencia de 23 de septiembre de 2002 de la sección novena de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Madrid.

14. Posibilidad de prestar servicios directamente a los colegiados por el **consejo** general, cuando los colegios tienen suspendidos sus derechos por incumplimiento de los deberes estatutarios. Artículo 45

Estos servicios tienen carácter voluntario. Es falso, por otra parte, que el **consejo** general no pueda prestar servicios a los colegiados. Los **consejos** generales pueden asumir las funciones del artículo 5 de la Ley de Colegios **Profesionales**. La creación de servicios se infiere de su propia naturaleza. Cita la sentencia del Tribunal Constitucional 89/1989.

La contraprestación del servicio no va en contra de su carácter de institución sin ánimo de lucro. Dichos ingresos deben ser contabilizados entre los presupuestariamente destinados para los fines que la Ley impone a los **consejos** generales. También los colegios crean servicios que se financian con cuotas.

15. **Competencia** del orden jurisdiccional civil para conocer de las reclamaciones de cantidad a los colegios **profesionales**: artículos 45 y 49

La cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1999 y sentencia del Tribunal Constitucional 120/2001 no pueden fundamentar la impugnación. En la primera la referencia a la jurisdicción ordinaria se entiende en oposición a la jurisdicción militar y la segunda admite el planteamiento de un conflicto de **competencias**.

Cita la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1998.

En el mismo sentido, en relación con las cuestiones patrimoniales de estas corporaciones de índole privada, sentencia de 12 de julio de 1990.

Cita las sentencias de la Audiencia Provincial de Cuenca de 4 de julio de 2001 y 25 de julio de 2001. Cita, asimismo, sentencias de otras audiencias provinciales.

Cita, igualmente, diversas resoluciones de Juzgados de Primera Instancia.

El artículo 2 letra c) de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa 29/1988 modifica el criterio subjetivo que pretende aplicar la contraparte para la atribución de **competencia** jurisdiccional y mantiene un criterio objetivo. Son revisables ante dicha jurisdicción los actos cuyo objeto afecte al ejercicio de funciones públicas. Introducido este criterio, ya no es de aplicación el artículo primero ni, en consecuencia, el 8 de la Ley 2/1974. Las corporaciones de derecho público actúan en el ejercicio de funciones públicas y no siempre, pero no son Administraciones públicas.

Antes se mencionaba la aplicación supletoria de la Ley 30/1992 considerando que los presupuestos colegiales, sus cuotas y bienes, así como sus trabajadores, están enmarcados en el ámbito del Derecho público.

Cita la sentencia de la Sala Tercera de 3 de abril de 2000, la cual considera inadmisibles en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo la impugnación de actos de colegios **profesionales** cuyo objeto no verse sobre funciones públicas, remitiendo las divergencias privadas al orden civil.

Cita la sentencia de 25 de junio de 1998 de la Sección Octava del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre determinación de criterios para establecer los actos que puedan ser realizables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Los artículos 29 y 44 de la Ley de la Jurisdicción no son aplicables, porque el impago de aportaciones no es una actividad administrativa.

Las inactividades administrativas de los colegios serán aquellas que afecten al ejercicio de funciones públicas. La falta de abono de los fondos privados no puede ser considerada como administrativa.

16. Apartados 4 y 5 del artículo 46 de los Estatutos, sobre régimen económico del **Consejo** General

La parte recurrente formula meros juicios de valor y opiniones personales.

El **Consejo** General goza de plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines.

No existe norma alguna que le impida participar en empresas, sociedades u otras entidades.

Aun considerando el elemento público que convive en la naturaleza de estas corporaciones, resulta admisible la opción por fórmulas asociativas o de otra naturaleza, cuando ello ocurre en el Estado, las comunidades autónomas, las corporaciones locales o cualquier administración pública. Cita las entidades públicas empresariales reconocidas en la Ley 6/1997.

Los colegios tienen encomendada por la ley la realización de actividades **profesionales** y de gestión de servicios.

La regulación que introducen los estatutos en esta materia está contemplada en otras organizaciones colegiales junto con otras fórmulas de gestión bajo diferentes formas de redacción de los preceptos que cita (colegios de veterinarios, químicos, ingenieros aeronáuticos, mediadores de seguros titulados y arquitectos).

Los estatutos del **Consejo** de Enfermería de la Comunidad Valenciana, de 6 de septiembre de 1999, atribuyen al mismo la función de crear y organizar instituciones y entidades con personalidad jurídica, servicios y actividades que tengan por objeto, entre otras funciones, la asistencia social y sanitaria, la cooperación y el mutualismo y otras actuaciones beneficiosas para la profesión.

El artículo 46.5 no invade **competencias** jurisdiccionales, ya que se somete a lo que puedan decidir los tribunales y parte de la cobertura legal y estatutaria con que cuentan las aportaciones colegiales al **Consejo** General, cuya aprobación corresponde a la Asamblea General.

17. Nulidad del artículo 50.2 de los Estatutos Generales en relación con denominación «Día Internacional de la Enfermería»

Se trata de una denominación **profesional** creada en uso de la potestad de representación de los intereses corporativos que posee el **Consejo** General en el ámbito internacional y que sólo esta organización colegial posee.

18. Nulidad del artículo 54.1 en relación con el Código Deontológico

El apartado primero del artículo 54 no es excluyente, sino que deja la puerta abierta al posible desarrollo por las autonomías. Cita la disposición adicional primera. Lo que pretende mantenerse es un criterio de uniformidad e igualdad para todo el territorio nacional.

Para comprender esta imagen global de la profesión de enfermería puede examinarse el Código Deontológico aprobado por resolución número 32/1989 y actualizado por resolución 2/1998. En su título se hace referencia a las normas deontológicas que ordenan el ejercicio de la profesión de Enfermería de España con carácter obligatorio. En su articulado solicita en todo momento la colaboración de los colegios **profesionales**. El artículo 2º hace referencia a la ordenación por los colegios en su ámbito respectivo de la actividad **profesional** de los colegiados, velando por la ética. El artículo tercero hace referencia a la función de los colegios de favorecer y exigir, junto con el **Consejo** General, el cumplimiento de los deberes deontológicos de la profesión recogidos en el código.

En el mismo sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1999.

La parte se refiere, asimismo, a la disposición adicional primera de los estatutos.

Termina solicitando que se dicte sentencia por la que se inadmita el recurso interpuesto o, subsidiariamente, se desestime, declarando la plena validez del acto impugnado.

QUINTO. - En el escrito de conclusiones presentado por la representación procesal de los Colegios Oficiales de Enfermería de Alicante y Valencia se insiste en las consideraciones efectuadas en el escrito de demanda, en relación con las alegaciones formuladas en las contestaciones a la misma.

Entre otros extremos, se hace notar que con posterioridad al escrito de demanda determinadas resoluciones judiciales han resuelto definitivamente la controversia en relación con la incompetencia de la jurisdicción civil para conocer de las reclamaciones de aportaciones al **Consejo** General. Cita el auto de la Audiencia Provincial de Madrid de 17 de abril de 2002, la sentencia de la misma Audiencia de 20 de noviembre de 2002 y la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2002, que ha reiterado la incompetencia del orden civil para conocer de una reclamación formulada por el **Consejo** General de Enfermería contra el Colegio de Valencia. La sentencia declara que las aportaciones conforman actuaciones administrativas, así como las actividades que dan lugar a la reclamación y confirma la incompetencia del orden civil al amparo de



Los artículos 9.4 y 9.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956.

Termina solicitando que se dicte en su día sentencia de conformidad con lo solicitado en la demanda.

SEXTO. - En el escrito de conclusiones presentado por el abogado del Estado se alega que el escrito de conclusiones que se formula de contrario olvida el contenido de un escrito de tal naturaleza según la Ley que la Jurisdicción. Se opone a todas las pretensiones que se articulan en la demanda y que se reproducen en dicho escrito. Da por reproducido su escrito a la contestación a la demanda.

Concluye que no existe ninguna de las causas de nulidad que se alega de contrario.

Termina solicitando que se dicte sentencia desestimatoria de las pretensiones articuladas en la demanda de conformidad a lo solicitado por la parte.

SÉPTIMO. - En el escrito de conclusiones presentado por el **Consejo** General de Colegios Oficiales de Diplomáticos en Enfermería se considera que el carácter sucinto de las conclusiones es incumplido por la parte actora y que ésta continúa negando hechos evidentes y haciendo lecturas distorsionadas de las sentencias que considera contrarias a su posición. Su análisis sobre las **competencias** estatal y autonómica es tendenciosa. Da por supuesto que si una norma autonómica conlleva la asunción de una materia discutible, dicha asunción implica la inmediata falta de **competencia** estatal.

La parte se remite a las citas jurisprudenciales efectuadas en la contestación a la demanda y a las alegaciones formuladas en la misma.

De la misma forma que es básico que los Estatutos Generales regulen el acceso **profesional** a la organización colegial, el establecimiento de un plazo para las obligaciones es una necesidad derivada del principio de seguridad jurídica, ya que nadie discute, ni la parte actora, los deberes básicos y esenciales que todo colegiado debe cumplir.

La parte formula también, entre otras, las siguientes alegaciones:

El **Consejo** General conoce la falta de observancia de las obligaciones que afectan al mismo.

No puede prosperar una causa de nulidad de la que se infiera que el Código Deontológico estatal no es de obligado cumplimiento para todos los **profesionales**.

La parte insiste en que el artículo 13 regula la integración de los **consejos** autonómicos en el **Consejo** Estatal.

Cita expresamente el contenido de la sentencia de 29 de mayo de 2002, sobre cuya interpretación se centra el debate procesal.

Se refiere también a la legalidad de la intervención contable ratificada por dicha sentencia.

Afirma que la posibilidad de pedir el auxilio judicial se basa en la carencia de potestades de autotutela de los **consejos** generales; que la supuesta indeterminación de los acuerdos para hacer cumplir las funciones que sigan ostentando los **consejos** generales parte del principio de autonomía normativa, y que el principio de seguridad jurídica exige que el **consejo** general pueda asumir funciones que no estén asumidas por órgano alguno.

Insiste en los argumentos sobre la validez de la cuota de ingreso, cuotas extraordinarias, cuota homogénea y aportaciones. Insiste, en relación con otros extremos litigiosos, en las alegaciones ya formuladas en el escrito de contestación a la demanda. Objeta, al propio tiempo, las alegaciones formuladas de contrario por la parte actora.

Afirma que la parte recurrente silencia que el tema de la **competencia** del orden civil cuenta también con cuantiosa jurisprudencia favorable. Alega que la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 2002 se refiere a una reclamación anterior a la entrada en vigor de la Ley 39/1998.

Termina solicitando que se dicte sentencia de conformidad con lo solicitado en el escrito de contestación a la demanda.

OCTAVO. - Para la deliberación y fallo del presente recurso se fijó el día 27 de enero de 2004, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Planteamiento del recurso: invasión de las **competencias** autonómicas.

Los Colegios Oficiales de Enfermería de Alicante y Valencia impugnan el Real Decreto 1231/2001, por el que se aprueban los Estatutos Generales de la Organización Colegial de Enfermería de España, del **Consejo** General y de Ordenación de la actividad **profesional** de enfermería.

El recurso contencioso-administrativo interpuesto contra esta disposición general se ciñe a determinados artículos de los Estatutos aprobados. La mayoría de ellos se impugnan por entender que atribuyen facultades al **Consejo** General de la Organización Colegial de la Enfermería de España que vulneran o desconocen la **competencia** en materia de ordenación **profesional** y de colegios **profesionales** a las Comunidades Autónomas y, particularmente, a la Comunidad Valenciana. Los artículos impugnados apoyándose sustancialmente en esta fundamentación son los siguientes:

- Artículos 8 a) y e), por incidir en el régimen económico de los colegios
- Artículo 10 g), artículo 18.1 y a artículo 24.16, en cuanto regulan el Código Deontológico de la Enfermería Española
- Artículo 13, que regula la constitución de los **Consejos** Autonómicos
- Artículos 24.4, 24.5, 24.14, 24.5 y 30 c), en cuanto atribuyen al **Consejo** General determinadas funciones «cuando la legislación estatal y autonómica sobre la materia no estableciese lo contrario» y, en conexión con ellos, del artículo 15.2
- Artículos 24.19, 26.2 b) y c), 45 y 46.3, que regulan las aportaciones colegiales, cuotas y otros ingresos del **Consejo** General
- Artículos 24.7, 30 d) y 47, en cuanto atribuyen al **Consejo** General potestad disciplinaria sobre los miembros de la Junta de Gobierno de los Colegios y sobre los colegiados
- Artículo 30 c) de los Estatutos, en cuanto atribuyen al Pleno del **Consejo** General la función de aprobar los estatutos del colegio
- Artículo 54.1 en cuanto se remite al Código Deontológico de la Enfermería española

SEGUNDO. - Legitimación de la parte recurrente

Alega el **Consejo** General recurrido que la Comunidad Autónoma afectada no ha impugnado los Estatutos generales en relación con las **competencias** cuya defensa se arrogan los colegios recurrentes. Resulta, sin embargo, evidente, que esta circunstancia no puede privar a éstos de legitimación, pues ésta se funda en el interés legítimo en la impugnación de la norma y no en la titularidad de la **competencia** cuyo desconocimiento puede determinar su nulidad. En el caso examinado resulta evidente que los colegios interesados, en cuanto sometidos a la normativa autonómica e integrados en el **Consejo** Autonómico, tienen interés en la observancia del orden de distribución territorial de **competencias** entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

TERCERO. - **Competencias** de los **Consejos** Generales

El recurso que analizamos plantea, en primer lugar, la cuestión relativa a las **competencias** de los **Consejos** Generales de Colegios **profesionales** existentes con anterioridad a la Ley del Proceso Autonómico, en tanto no sea promulgada la legislación del Estado sobre constitución de **Consejos** Generales.

Podemos resumir muy sintéticamente la jurisprudencia existente en la materia en los siguientes términos:

A) El artículo 21 del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (cuyo contenido es equivalente al vigente artículo 15 de la Ley del Proceso autonómico) se ajusta a la Constitución, pero para su aprobación no puede utilizarse la técnica armonizadora (sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983).

B) La disposición transitoria de la Ley del Proceso autonómico, en relación con su artículo 15.3, refleja la voluntad del legislador de mantener la existencia de los **consejos** generales existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley del Proceso Autonómico. No puede significar una congelación sine die [sin límite de tiempo], por hallarse sometida a la voluntad del legislador estatal, de la regulación de los **consejos** generales (sentencia del Tribunal Supremo 21 de septiembre de 1999).

C) En las **competencias** de los **consejos** generales ha incidido la normativa posterior, tanto estatal como autonómica, derivada de la nueva organización territorial del Estado. Del artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico y de su disposición transitoria se deduce que en manos de los **consejos** generales de naturaleza estatal perviven aquellas funciones que no pertenecen al ámbito de **competencias** autonómicas, principio que se erige como clave para su determinación (sentencias de 14 de marzo de 1996, 15 de noviembre de 1996 y 22 de marzo de 1999).



D) Las **competencias** autonómicas incluyen la creación de **consejos** autonómicos, además de los restantes aspectos relativos a la regulación de los colegios **profesionales** y de otras corporaciones sectoriales de base privada. Unas Comunidades han asumido con carácter general las **competencias** relativas a las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses **profesionales**, y otras lo han hecho con carácter específico, con relación únicamente a los Colegios **Profesionales**. Las primeras han asumido dichas **competencias** con sujeción a los criterios básicos fijados por el Estado, y las otras, conforme a la legislación general o con el límite que resulta de los artículos 36 y 139 de la Constitución (sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983 y sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1999).

E) No obstante ello, los **Consejos** Generales siguen teniendo diversas y variadas funciones en relación con el ejercicio de la correspondiente profesión, dentro de las amplias posibilidades abiertas por los títulos competenciales estatales (sentencia de 22 de marzo de 1999).

F) Corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y **competencias** las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses **profesionales** con fundamento en el artículo 149.1.18º, de la Constitución, cosa que permite entender que la Ley a que se refiere el art. 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y **competencia** de las Corporaciones públicas **profesionales**, si bien este último artículo no puede ser entendido como norma atributiva de **competencia** legislativa al Estado (sentencias del Tribunal Constitucional 76/1983 y 20/1988).

G) La reserva de ley para la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas (artículo 36 de la Constitución), comporta que deba ser la ley la que regule: 1) la existencia misma de una profesión titulada, es decir, de una profesión cuya posibilidad de ejercicio quede jurídicamente subordinada a la posesión de títulos concretos, 2) los requisitos y títulos necesarios para su ejercicio y 3) su contenido, o conjunto formal de las actividades (sentencias del Tribunal Constitucional 83/1984, 42/1986, 93/1992 y 111/1993).

H) El criterio para determinar qué intereses **profesionales** son los que pueden referirse a las funciones de los **consejos** generales es el de su repercusión o interés estatal. El carácter ligado al ámbito o repercusión nacional parece que puede ser proyectado sobre aquellos aspectos en los que concurren especiales exigencias de igualdad entre todos los **profesionales** que ejerzan en España una determinada profesión, por lo que debe dirigirse en primer término la mirada sobre aspectos generales de organización, regulación y deontología **profesional** en los que pueda apreciarse tal exigencia, por revelarse como indispensable una ordenación general, tanto en el aspecto pasivo o de igualdad de trato de los **profesionales**, como en el aspecto activo o de igualdad de prestación del ejercicio **profesional** frente a los ciudadanos a los que se refiera. Pero también parece que la existencia de una necesidad de igualdad de trato o de actuación (rasgo que justifica la unidad de la ordenación y permite calificar determinados aspectos concretos relacionados con los conceptos anteriores como de ámbito o repercusión nacional) no puede ser proclamada con carácter general o abstracto, sino que debe ser ponderada en función del entorno y necesidades propias y de las características y circunstancias particulares en las que se desenvuelve cada profesión, para cuya ponderación puede ser muy útil el examen de sus estatutos, así como, en función de las exigencias de unidad de actuación que la sociedad puede reclamar de los **profesionales** en determinados aspectos de especial importancia y sensibilidad, el estudio de la normativa estatal propia del sector de actividades en que tal función eventualmente puede desenvolverse (sentencia de 22 de octubre de 2001).

I) Subsisten las facultades que vienen atribuidas a los **consejos** generales por el artículo 9 de la Ley de Colegios **Profesionales** para la elaboración de sus Estatutos, en tanto que ello no suponga inmisión en las nuevas facultades atribuidas a los Colegios de rango territorial inferior que hubiesen pasado a depender de las comunidades autónomas respectivas (sentencia de 20 de diciembre de 1999).

J) No es defendible, por ello, que la Ley del Proceso Autonómico ha abolido el régimen aplicable a los **consejos** generales, privándoles de toda **competencia**, salvo la estricta de representación de la profesión en el ámbito del Estado (sentencias de 21 de septiembre de 1999 y 20 de diciembre de 1999).

K) Los preceptos de los Estatutos Generales que afectan a **competencias** autonómicas y no pueden enmarcarse en el ámbito correspondiente a la normativa básica estatal, por no referirse a intereses profesiones de repercusión o interés estatal, pueden tener un valor supletorio respecto de aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido o desarrollado las **competencias** en la materia (sentencias que se citan en los dos apartados siguientes).

L) En tales supuestos, la existencia de una cláusula de reserva, de matices o previsiones explícitas que dejen a salvo las posibles **competencias** autonómicas, aun cuando tengan carácter general, determinan la conformidad a Derecho, en virtud de su virtualidad supletoria, de los preceptos que puedan tener aquella condición (sentencias de 20 de junio de 2001, 25 de junio de 2001 [dos sentencias de la misma fecha], 16 de octubre de 2001 y 22 de octubre de 2001).

M) No obstante, si se halla ausente este tipo de salvaguarda, en los Estatutos redactados con posterioridad a la implantación del Estado autonómico, deben considerarse nulos -y cabe una declaración jurisdiccional en tal sentido- los preceptos de los Estatutos generales que invadan **competencias** autonómicas en cuanto sean directamente aplicables a los colegios de ámbito autonómico (sentencia de 25 de febrero de 2002).

CUARTO. - Las cláusulas de reserva de las **competencias** autonómicas

Los Estatutos impugnados contienen una regulación general y pormenorizada de la organización colegial de la Enfermería y de la ordenación de esta profesión.

Esta regulación es susceptible de entrar en colisión, en muchos aspectos, con las **competencias** autonómicas y con las facultades de los colegios autonómicos y provinciales sujetos a la normativa autonómica colegial en las Comunidades en que ésta existe. Para formular esta inicial apreciación es suficiente con considerar muchos de los preceptos a que se refiere la parte recurrente y contrastar su contenido con los criterios jurisprudenciales que antes se han expuesto en relación con la determinación del ámbito de **competencia** de los **Consejos** Generales -esto es, con la estructuración de las **competencias** que perviven en manos de los **consejos** generales en función del interés o repercusión estatal de los intereses **profesionales** afectados y la pertenencia de las funciones retenidas al ámbito de **competencias** autonómicas como clave para su determinación- y con su aplicación concreta en la sentencia de 25 de febrero de 2002, dictada para resolver una impugnación de los Estatutos generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su **Consejo** General.

En el caso examinado en este proceso, sin embargo, concurren circunstancias de gran relevancia según la jurisprudencia de esta Sala. En primer lugar, los Estatutos impugnados hacen una referencia en su preámbulo al respeto a las **competencias** autonómicas en la regulación de los colegios y se refieren a la disposición adicional primera como refuerzo del carácter «mínimo» e «inspirador» de la regulación de la organización colegial contenida en el capítulo primero.

En segundo lugar, el artículo integra ocasionalmente diversas cláusulas de salvaguarda de los ordenamientos autonómicos en materia de colegios **profesionales** y profesión de la Enfermería (artículos 1, 3, 7, 9, 10, 11, 13, 15, 18, 19, 22, 24, 28, y 30).

Finalmente, los Estatutos contienen, como anuncia su preámbulo, una disposición adicional primera sobre «incidencia del régimen autonómico», que reza así:

«Los presentes Estatutos se entienden sin perjuicio de las **competencias** de las Comunidades Autónomas y, en su virtud, del régimen jurídico de los **Consejos** Autonómicos y de los Colegios Oficiales de Enfermería, que resulte de aquéllas y que se encuentren constituidos conforme a la normativa aplicable».

QUINTO. - Posición de la jurisprudencia sobre las cláusulas de reserva

Resulta evidente que, con arreglo a la jurisprudencia de esta Sala que acaba de ser invocada en las letras K), L) y M) del fundamento jurídico TERCERO, estas salvedades deben ser consideradas en relación con la posible colisión de la norma corporativa impugnada con las **competencias** autonómicas. La parte recurrente, que argumenta con gran precisión sobre todos estos extremos, omite sin embargo considerar la jurisprudencia que reconoce valor a este tipo de cláusulas de salvaguarda.

Por ello será conveniente reproducir el razonamiento sustancial que se contiene, con apenas variaciones, en las expresadas sentencias y que tomamos de la primera de ellas en el tiempo:

«No hay que olvidar que la configuración que la Constitución hace en sus artículos 148 y 149 del sistema competencial, no está regido por el principio de jerarquía normativa -al margen de que éste también opere dentro de cada organización territorial-, sino por el de separación o **competencia**. De esta forma, tal cual se induce del apartado 3 del último artículo, en las materias asumidas por los Estatutos de Autonomía, las normas que dicten las Comunidades Autónomas desplazan, sin mayores especificaciones, siempre que respeten los principios y reglas básicas establecidas en la legislación del estado, a las dictadas por éste sobre las mismas materias que, sin embargo, serán de aplicación a aquellas otras Comunidades que no hayan asumido la respectiva **competencia**.

»Esto bastaría para rechazar la impugnación que se realiza al precepto mencionado. Pero a ello hay que añadir que en el Real Decreto 995/1999 se salva siempre la posible **competencia** de la Comunidad Autónoma y, en el concreto campo que aquí se trata, el apartado 27 del Real Decreto recurrido, que da nueva redacción al artículo 31 de los Estatutos, que pasa a ser el 30, se señala que "los Colegios Oficiales de Agentes y Comisionistas de Aduanas quedan sujetos en su actuación a las disposiciones vigentes, a los acuerdos del **Consejo** General de Colegios y adaptarán su funcionamiento a lo especificado en los presentes Estatutos, así como en los Reglamentos de régimen interior de cada Colegio, todo ello sin perjuicio de las **competencias** específicas de los Colegios Autonómicos reconocidos".



»Mediante esta declaración se salvaguardan expresamente las **competencias** del Colegio de Madrid, que le vienen reconocidas en la mencionada Ley 19/1997, y entre ellas las referidas a la elaboración de sus Estatutos, desapareciendo la colisión que se expresa en la demanda».

La impugnación se fundaba, en el caso examinado en la sentencia citada, en que:

«[...] el apartado 7 del Real Decreto impugnado, al incluir entre las funciones del **Consejo** General la de "elaborar los Estatutos Generales de los Colegios, así como los suyos propios, que serán sometidos a la aprobación del Gobierno a través del Ministerio de Economía y Hacienda", pugna con la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios **Profesionales** de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 1º establece que se regirán por esta Ley los Colegios **Profesionales** que desarrollen su actuación exclusivamente en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, atribuyéndose a estos Colegios, por el artículo 25, las funciones de los **Consejos** de Colegios de Madrid».

El mismo supuesto se plantea en la sentencia de 16 de octubre de 2001.

En una sentencia de 25 de junio de 2001 se combatía la genérica supresión de referencias a los **consejos** autonómicos en los Estatutos aprobados.

En la sentencia de 22 de octubre de 2001 se invocaban, de modo semejante, contradicciones de los Estatutos aprobados con determinados preceptos de la Ley autonómica de Colegios **profesionales** de Canarias sobre habilitaciones y funciones del **consejo** autonómico. El mismo supuesto se examina en otra sentencia de 25 de junio de 2001, de la misma fecha que otra de las anteriormente citadas.

SEXTO. - Aplicabilidad de la jurisprudencia sobre cláusulas de reserva al caso examinado

Resulta indiferente el hecho de que la jurisprudencia expresada no proceda de esta Sección Cuarta del la Sala Tercera del Tribunal Supremo, sino de la Sección Tercera, a la que se atribuyen por reparto materias distintas, habida cuenta de que la doctrina que emana de ella, aun referida a supuestos de alcance más restringido, es plenamente aplicable al objeto de este proceso.

El carácter vinculante de la jurisprudencia de este Tribunal no deriva de su carácter de precedente del propio órgano o tribunal en una composición determinada que emite la decisión (en aplicación del principio de igualdad en la aplicación de la Ley que reconoce el Tribunal Constitucional). Se funda, desde el punto de vista constitucional, en ser un elemento de interpretación de carácter general anejo a la ley que trasciende el efecto de la cosa juzgada (artículo 161.1 a) de la Constitución). Este reconocimiento se halla en consonancia con la garantía institucional consagrada por la Constitución del Tribunal Supremo como garante de la unidad de acción del Poder Judicial en sus distintos órdenes jurisdiccionales, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123 de la Constitución), y de la unidad del ordenamiento jurídico estatal frente a la diversidad territorial y la consiguiente existencia de subconjuntos ordinamentales que comporta el Estado autonómico (art. 152.1, párrafo segundo, inciso inicial, de la Constitución). Desde el punto de vista de la legalidad ordinaria, la jurisprudencia es fuente complementaria del ordenamiento a través de la interpretación reiterada de la ley (artículo 1.6 del Código civil) y fundamento del recurso de casación contra las resoluciones de los juzgados y tribunales en los casos admitidos por la ley procesal (artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa por lo que a esta jurisdicción se refiere).

SÉPTIMO. - Compatibilidad de estas cláusulas con el principio de seguridad jurídica

La parte recurrente, aun sin citar esta doctrina, esgrime, sin embargo, ciertos argumentos en contra de la eficacia de las cláusulas de salvaguarda de las **competencias** autonómicas en los Estatutos generales aprobados por los **Consejos** Generales y, más en particular, en aquellos a los que se refiere este proceso.

Conviene, siquiera sea brevemente, detenerse en alguno de estos argumentos.

Alega la actora que la técnica del «sin perjuicio» que se contiene en numerosos artículos y en la disposición adicional primera, no es admisible en los Estatutos generales de una corporación de derecho público, pues corresponde a los Estatutos generales la carga de definir sus **competencias** justificando que tienen repercusión estatal, y la introducción de preceptos ambiguos supone una técnica normativa incorrecta que se traduce en incrementar las **competencias** que antes tenía dicha corporación, con una salvaguarda aparente de las **competencias** autonómicas. Todo ello, en su opinión, redundaría en contra del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución).

Es cierto que la función legislativa está sujeta a los límites constitucionales, y entre ellos figura el respeto al principio de seguridad jurídica. La jurisprudencia constitucional -a la que es procedente referirse, dada la invocación del artículo 9 de la Constitución y lo dispuesto en el artículo 5.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial-, en el terreno de los principios, admite «la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad



jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas», especialmente en determinados sectores del ordenamiento jurídico en que la intervención de los ciudadanos en la aplicación del Derecho es más acusada, pues «una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia» (sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990, fundamento jurídico 8). La sentencia 164/2001 afirma que «Este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de preceptos legales contrarios al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución) cuando generaban una situación de incertidumbre y falta de previsibilidad respecto del Derecho aplicable (sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de marzo, fundamento jurídico 4)».

Sin embargo, el principio de seguridad jurídica, dado el ámbito que debe reconocerse a la libertad de configuración del legislador, no autoriza la anulación de disposiciones legales que incurren en deficiencias técnicas. Como dice la sentencia que se acaba de citar, «lo anterior no conduce a considerar que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 de la Constitución) que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a [para] unos como desacertadas e inoportunas a otros (sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, fundamento jurídico 8)».

Pues bien, en el caso examinado, esta Sala comprende las alegaciones de la parte recurrente sobre la situación de incertidumbre y posible conflicto que la ambigüedad de muchos de los preceptos impugnados puede generar, dada la necesidad de determinar si son o no de aplicación en el ámbito autonómico con carácter directo por referirse a cuestiones de la **competencia del Consejo** General.

Sin embargo, consideramos, en primer lugar, que tal situación de incertidumbre no es plenamente imputable a la norma corporativa aprobada, sino que deriva en gran parte de la inexistencia de una normativa básica estatal de carácter completo y sistemático sobre la materia.

En segundo lugar, la normativa estatal no impone a los Estatutos generales la carga de determinar los preceptos que deben considerarse aplicables o no directamente a los colegios autonómicos. La eficacia que de ellos se deriva nace del juego de los principios de exclusividad de la **competencia** autonómica, eficacia vinculante de la normativa básica estatal y valor supletorio de las normas estatutarias no aplicables directamente en el ámbito autonómico. Este contexto ordinamental y el objeto limitado de las disposiciones de naturaleza estatutaria, dictadas en el ejercicio de la potestad de autonomía normativa reconocida por la ley a determinadas corporaciones, debe llevarnos a considerar suficiente, para salvaguardar el principio de seguridad jurídica, con que éstas empleen una técnica normativa que posibilite al intérprete la correcta aplicación de la legislación autonómica en materia colegial y **profesional** sin someterlo a la imposición de preceptos estatutarios de ámbito general que pudieran resultar contrarios a ella y deban ser interpretados, en el momento aplicativo de la norma, como no amparados por la facultades del **Consejo** General para dictar normas en materia de interés o repercusión estatal ceñidas al ámbito competencial que corresponde al Estado.

En el caso examinado, la cláusula contenida en la disposición adicional primera de los Estatutos impugnados garantiza de manera satisfactoria, en términos generales, esta libertad del operador jurídico y la consiguiente eficacia de la normativa autonómica. Sienta, en efecto, un principio que sólo puede entenderse como de preferencia de la normativa autonómica sobre la contenida en dichas Estatutos. En efecto, la subordinación de los contenidos del Estatuto a la cláusula de «sin perjuicio de las **competencias** de las Comunidades Autónomas y, en su virtud, del régimen jurídico de los **Consejos** Autonómicos y de los Colegios Oficiales de Enfermería, que resulte de aquéllas» permite al intérprete o aplicador de la norma prescindir de todas aquellas normas estatutarias que resulten contrarias a la normativa emanada de la Comunidad y a la regulación corporativa de los **consejos** y colegios acorde con ella. La expresión sin perjuicio, en efecto, tanto quiere decir, según el DRAE, como «dejando a salvo».

OCTAVO. - Significado del inciso final de la disposición adicional primera de los Estatutos generales

La parte recurrente advierte que la disposición adicional que estamos considerando podría entenderse como un título suficiente para subordinar la aplicación de la norma autonómica a su conformidad a Derecho, o incluso para entender que los Estatutos resultarían prevalentes en materia de constitución de los **consejos** autonómicos y colegios, puesto que parece vincularse la salvaguarda de la misma a que los **consejos** autonómicos y colegios «se encuentren constituidos conforme a la normativa aplicable» (último inciso de la disposición adicional primera). Resulta, sin embargo, evidente que tal interpretación no sería conforme a Derecho, puesto que facultaría al intérprete, en el primer caso, a inaplicar normas de rango legal no declaradas inconstitucionales y, en el segundo, a entender directamente aplicables preceptos de los Estatutos generales que puedan exceder el ámbito de las **competencias** del **Consejo** General. De conformidad con el principio de conservación de la norma, en este caso de origen corporativo, debe prevalecer la interpretación según la



cual tal inciso trata simplemente de salvaguardar la aplicación supletoria de los preceptos de los Estatutos en aquellos casos en que no se hayan constituido los **consejos** autonómicos y, por ende, no sea posible el ejercicio de sus **competencias** sino por el **Consejo** General.

Como consecuencia de todo lo anterior, sólo podremos considerar eventualmente como nulas, tras su examen pormenorizado, aquellas disposiciones estatutarias de cuyo tenor se infiera un mandato de aplicación directa a los colegios sometidos a la normativa autonómica o que integren la regulación de materias reservadas a la Comunidad Autónoma y no susceptibles de regulación supletoria.

NOVENO. - Examen de los concretos preceptos impugnados por este concepto. Pérdida de la condición de colegiado

Las condiciones establecidas en el artículo 8 de los Estatutos para la pérdida de la condición de colegiado están subordinadas a lo que resulte de régimen autonómico, según se infiere de la disposición adicional primera de los propios Estatutos, y de la ausencia de cualquier expresión en contrario en el contenido del citado artículo. En consecuencia, las condiciones establecidas en las letras a) y e), en la medida en que pueda entenderse que exceden de las condiciones básicas que puede incluir el **Consejo** General en unos Estatutos generales, no serán de aplicación directa a aquellas comunidades autónomas en las cuales exista una regulación incompatible con las mismas ni en aquellos casos en que los estatutos de los colegios provinciales, en el marco de la legislación autonómica, establezcan condiciones distintas o incompatibles con las expresadas. Son en consecuencia, conformes a Derecho.

DÉCIMO. - Código Deontológica de la Enfermería Española

Los artículos 10 g), 18.1 y 24.16, que se refieren al Código Deontológico de la Enfermería Española, no tienen el carácter excluyente de regulaciones deontológicas procedentes del ámbito autonómico que la parte recurrente les atribuye. En efecto, en el artículo 10 se enumeran los deberes de los colegiados en una enumeración que debe ceder en favor de las regulaciones autonómicas y corporativas amparadas en ellas, en cuanto sean opuestas o incompatibles, en función de lo establecido en la disposición adicional primera. El artículo 18.1 establece con carácter general la responsabilidad disciplinaria de los colegiados, citando las diversas normas o acuerdos cuyo incumplimiento puede determinar responsabilidades disciplinarias, en una enumeración que, por su evidente carácter genérico, no debe ser entendida como de naturaleza excluyente. En todo caso, está también subordinada a la eficacia de la disposición adicional primera. Finalmente, el artículo 24.16, al recoger las funciones del **Consejo** General, hace una reserva relativa a que la **competencia** para aprobar las normas deontológicas y las resoluciones que ordenen la actividad **profesional** de los colegiados tiene lugar en el ámbito de la **competencia** del **Consejo** General.

No se advierte, en consecuencia, que los preceptos estatutarios impugnados contravengan la interpretación jurisprudencial en la materia, con arreglo a la cual (sentencia de esta Sala de 25 de febrero de 2002):

«Esta Sala considera que la redacción de un Código deontológico o cuerpo similar no equivale a establecer unas normas directamente aplicables en el ejercicio de una **competencia** normativa incompatible con la de otros órganos o entes, sino que comporta establecer unos principios éticos de ejercicio de la profesión, interpretando el común sentir de los **profesionales** y de la sociedad a la que va dirigido su trabajo, los cuales constituyen un elemento para que cada **profesional** ajuste su conducta a su conciencia ético-**profesional** y los órganos encargados de exigir la responsabilidad civil, penal o disciplinaria tengan elementos de ponderación suficientes para aquellos supuestos en que la norma reguladora implícita o explícitamente se remite a conceptos éticos en el ejercicio de la profesión o exige en su interpretación la aplicación de test o criterios apreciativos relacionados con la adecuada conducta **profesional**.

»La **competencia** para fijar un código deontológico no habilita para modificar, con efectos jurídicos inmediatos, el estatuto de derechos y deberes de los **profesionales**, que se regulará por la norma aplicable en cada caso, ni es incompatible con la contribución, a diferentes niveles, superior e inferior al estatal, de otros órganos representativos de la profesión a la conformación del minimum ético que debe guiar su ejercicio.

»En consecuencia, parece admisible que la entidad representativa de los intereses corporativos de una profesión en el ámbito nacional ostente la facultad de aprobar un código deontológico en este ámbito, sin perjuicio de que en los ámbitos autonómico y colegial, por una parte, y en el ámbito internacional, por otro, puedan asimismo producirse actuaciones en el mismo sentido».

En suma, los preceptos impugnados son susceptibles de una interpretación conforme a Derecho y, en consecuencia, no incurrir en motivo de nulidad.

UNDÉCIMO. - Regulación de la constitución de **consejos** autonómicos



El artículo 13, en sus párrafos primero y segundo, contienen preceptos relativos a la constitución y funciones de los **consejos** autonómicos.

El párrafo primero, aparentemente respetuoso con la normativa básica estatal y la autonómica, es susceptible de ser interpretado en el sentido de que la constitución de los **consejos** autonómicos es potestativa, puesto que se emplea la expresión «podrán constituir», y de que se subordina la creación de un **consejo** autonómico a la existencia de una pluralidad de colegios provinciales en la Comunidad Autónoma correspondiente. Esta materia está directamente reservada a la legislación autonómica respectiva, a la que, según se desprende especialmente del artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico, corresponde, según el orden constitucional de **competencias**, su regulación. La cláusula de salvaguarda de la legislación autonómica resulta en este caso inútil, puesto que aparece a su vez, según resulta del tenor literal del precepto, restringida a los aspectos de «denominación, composición, **competencias**, funciones y funcionamiento» del **consejo** autonómico, y, por ende, resulta subordinada en lo demás al mandato del precepto. El párrafo, por consiguiente, debe ser declarado nulo.

Lo propio sucede con el párrafo segundo del artículo 13, puesto que de su tenor literal se desprenden que en las Comunidades Autónomas con un solo colegio provincial no puede constituirse un **consejo** autonómico y, por otra parte, que el único colegio existente no puede asumir más funciones como **consejo** autonómico que las reconocidas en los Estatutos generales. En este caso la disposición adicional primera resulta insuficiente para salvaguardar la legislación autonómica, habida cuenta de que el precepto se presenta como una disposición de aplicación directa en materia reservada a la misma y respecto de un órgano cuya creación sólo puede tener lugar por su mediación.

El párrafo tercero del artículo 13 debe ser considerado conforme a Derecho en cuanto establece la obligación de que los estatutos de los **Consejos** Autonómicos no contravengan los generales en cuanto a las relaciones de los colegios con el **Consejo** General (sentencia de esta Sala de 25 de febrero de 2002). Sin embargo, dicho precepto debe ser entendido con subordinación a la legislación autonómica y con la normativa corporativa de este ámbito, competente para regular la organización colegial en el ámbito autonómico y determinar en consecuencia los órganos competentes para relacionarse con el **Consejo** General, como así se deduce de la disposición adicional primera.

El inciso según el cual los estatutos de los **Consejos** Autonómicos deberán «someterse a la normativa básica estatal y», al omitir la referencia a la legislación autonómica, debe por ello ser considerado nulo (sentencia de 25 de febrero de 2002). Resulta insuficiente la referencia al régimen autonómico en la disposición adicional primera, habida cuenta de que dicha disposición contempla la «incidencia del régimen autonómico» en la organización corporativa, y, por ende, la salvedad efectuada no parece suficiente respecto de un órgano no preexistente cuya creación obedece directamente a la ley autonómica, a la que corresponde de manera directa establecer sus funciones y el alcance de sus **competencias** autonormativas en el marco de la normativa básica estatal.

La obligación que establece el párrafo cuarto del artículo 13 de comunicar al **Consejo** General los estatutos de los **Consejos** Autonómicos se corresponde con la función de representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional que a aquél corresponde (sentencia de esta Sala de 25 de febrero de 2002).

DUODÉCIMO. - Funciones atribuidas al **Consejo** General con carácter subsidiario

Los artículos 24.4, 24.5, 24.14, 24.5 y 30 c) atribuyen efectivamente, como observa la parte recurrente, al **Consejo** General determinadas funciones «cuando la legislación estatal o autonómica sobre la materia no estableciese lo contrario». En conexión con ellos el artículo 15.2 recoge la función subsidiaria del **Consejo** General de resolución de recursos en alzada cuando no corresponda al **Consejo** Autonómico.

Es cierto que establecimiento de regulaciones de carácter supletorio sin títulos competenciales propios cuando las **competencias** correspondientes han sido desarrolladas por las Comunidades Autónomas ha sido declarado por el Tribunal Constitucional contraria al sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la situación de los **Consejos** Generales en relación con las Comunidades Autónomas y la regulación propia de éstas en materia de colegios y de corporaciones **profesionales** determina que esta doctrina no sea aplicable al supuesto que se contempla, por dos órdenes de razones:

a) El artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico, en relación con la disposición transitoria de la misma Ley, parte de una función supletoria de los **Consejos** Generales en relación con los regímenes autonómicos que no solamente se desenvuelve en el plano normativo, -cuando la Comunidad Autónoma no ha asumido sus **competencias** o no las ha desarrollado-, sino que también tiene lugar en el plano funcional, cuando, por no haberse producido la creación de los correspondientes órganos autonómicos, sea necesario desarrollar las



funciones propias del **Consejo** General y no exista un órgano autonómico que esté en condiciones de llevarlo a cabo. La disposición transitoria, en efecto, establece que los **consejos** generales existentes «subsistirán con la organización y atribuciones que les confiere la legislación estatal vigente, hasta tanto se dicte la normativa prevista en el artículo 15.3 de la presente Ley», con un claro propósito de mantener el ejercicio de sus funciones en tanto no se creen **consejos** autonómicos que las incorporen.

b) No todas las Comunidades Autónomas han desarrollado su **competencia** en materia colegial y de ordenación de las profesiones tituladas. Parece, en consecuencia, adecuado que se prevea en los Estatutos generales la facultad del **Consejo** General de ejercer aquellas funciones que no sean desempeñadas por parte de los **Consejos** Autonómicos, bien por inexistencia de los mismos, bien porque la normativa autonómica o corporativa aprobada de acuerdo con ella, defiera estas funciones al propio **Consejo** General.

En todo caso, la íntegra aplicación de la legislación autonómica queda garantizada por la disposición adicional primera a la que nos hemos venido refiriendo. En efecto, la titularidad o no de una determinada función en manos del **Consejo** Autonómico no dependerá sólo del expreso reconocimiento de la misma en favor de dicho **consejo** por parte de la legislación autonómica, sino que deberá decidirse en función de la interpretación del ordenamiento autonómico en su conjunto, en cuanto pueda estimarse que dicha función se defiere al **Consejo** General por dicho ordenamiento. Por consiguiente, el establecimiento de una cláusula residual en el ordenamiento autonómico en favor del **Consejo** de esta naturaleza tendrá o podrá tener un significado excluyente de la aplicación de estos preceptos del Estatuto General, que tienen un valor meramente supletorio.

DECIMOTERCERO. - Aportaciones colegiales, cuotas y otros ingresos

Los artículos 24.19, 26.2 b) y c), 45 y 46.3 regulan las aportaciones colegiales, cuotas y otros ingresos del **Consejo** General.

La sentencia de 25 de febrero de 2002 dice, a este respecto, lo siguiente:

«Asiste la razón a la parte recurrente cuando sostiene que el **Consejo** General no puede acordar derramas ni exigir cuotas directamente de los colegiados. En efecto, el artículo 9.1 h) de la Ley de Colegios **Profesionales** les reconoce la facultad de "regular y fijar equitativamente las aportaciones de los Colegios", de donde se infiere que no están facultados para imponer cuotas directamente a los colegiados, sin perjuicio de que puedan fijarse, dentro de las demás circunstancias que deben tenerse en cuenta para mantener la equidad, en proporción al número de dichos colegiados.

»La determinación de las cuotas de cada colegiado impediría cumplir con la obligación de distribución equitativa que la Ley de Colegios **Profesionales** refiere a los colegios y no a los **profesionales** (sentencias de 12 de julio de 1990, 22 de marzo de 1999, recurso de casación núm. 4155/1993, 20 de diciembre de 1999, recurso contencioso-administrativo núm. 428/1993). La determinación de la cuota colegial pertenece al ámbito financiero de cada colegio, por lo que su regulación no está reservada al Estado, sino que corresponde a la legislación autonómica y a la regulación colegial correspondiente. La jurisprudencia ha destacado el carácter equitativo que deben revestir las aportaciones, lo que comporta que no pueda establecerse su carácter necesariamente idéntico, sino homogéneo, especialmente teniendo en cuenta la diferente carga funcional del **Consejo** General según que la Comunidad Autónoma tenga o no un **Consejo** Autonómico en funcionamiento».

El artículo 24.19 de los Estatutos aquí impugnados faculta al **Consejo** General para «fijar con carácter general y obligatorio para todos los Colegios de España el importe de la cuota de ingreso, el de la cuota homogénea por colegiado y mes, así como las aportaciones de los Colegios al **Consejo** General, y cualesquiera otras cuotas extraordinarias». Resulta evidente que, con arreglo a la jurisprudencia de esta Sala, el **Consejo** General puede fijar las aportaciones de los Colegios al **Consejo** General con carácter obligatorio para los colegios, atendido el carácter de corporación de Derecho público del **Consejo** General en el que aquellos se integran preceptivamente. No puede, por el contrario, fijar las cuotas de los colegiados a los colegios, dentro de las que figura la cuota homogénea por colegiado y mes (con independencia de que pudiera concebirse con un carácter mínimo, según defiende el **Consejo** General demandado), ni tampoco eventuales cuotas extraordinarias, por cuanto ello entra dentro de la autonomía financiera propia de cada Colegio, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia de esta Sala. Para garantizar dicha autonomía es menester respetar el establecimiento de niveles de aportación y, correlativamente, de servicios distintos en cada colegio, en función de la voluntad de sus integrantes. El precepto, en la medida en que establece estas facultades en favor del **Consejo** General «con carácter general y obligatorio para todos los Colegios de España» reviste un tenor literal de aplicación directa a todos los colegios españoles, independientemente de que exista o no regulación autonómica en la materia.

Por el contrario, esta Sala, tras la adecuada deliberación, estima aceptables los argumentos del **Consejo** General demandado en relación con la cuota de ingreso, dado que la misma no constituye un presupuesto



para el ingreso en un colegio, sino, especialmente desde la implantación del sistema de colegiación única, en la organización colegial en su conjunto.

El artículo 3.2 de la Ley de Colegios **Profesionales**, que establece el citado principio, tiene carácter básico (por prescripción de la disposición final segunda de la Ley 7/1997, de 14 de abril). Exime a los colegiados del pago de contraprestaciones por servicios colegiales que estén cubiertos por la cuota colegial, partiendo implícitamente de su libre fijación por cada colegio, pero parte de la suficiencia de la incorporación a uno solo de ellos para ejercer la profesión en todo el territorio nacional, cosa que permite entender que la cuota de ingreso constituye una de las condiciones para la incorporación a la organización colegial en su conjunto, que han de ser básicamente homogéneas para todo el territorio nacional.

Por ende, parece justificado que revista un carácter uniforme en todo el territorio nacional para garantizar la igualdad de condiciones de acceso a la colegiación y al ejercicio de la profesión independientemente de que decidan adscribirse a uno u otro colegio. La autonomía financiera de éstos resulta garantizada por la facultad de cada uno de ellos de determinar la cuantía de las cuotas que deben abonar sus colegiados y, consecuentemente, el nivel de servicios que considera oportuno prestarles. Existe, como observa el **Consejo** General, la posibilidad de perjuicios para los colegios menos numerosos, que pueden verse obligados a exigir unas cuotas superiores, pero esta dificultad puede ser superada mediante el establecimiento objetivo de prestaciones a los beneficiarios de servicios concretos que la Ley permite para compaginar la autonomía financiera de cada colegio con la prohibición de obstáculos a la movilidad **profesional** mediante la exigencia a los colegiados externos de contraprestaciones superiores a las exigidas a los propios colegiados.

En consecuencia, es preciso declarar nulo los incisos «el de la cuota homogénea por colegiado y mes,» y «y cualesquiera otras cuotas extraordinarias» del artículo 24.19.

Atendiendo a estos argumentos, deben declararse nulos los incisos «al **Consejo** General o» y «de las cuotas homogéneas por colegiado y mes» del artículo 26.2 b), pero no la letra c) del propio artículo 26.2, puesto que la referencia a las cuotas extraordinarias solamente puede entenderse efectuada a las que deben abonarse al **Consejo** General.

Las mismas circunstancias concurren respecto del artículo 45, que no hace referencia a las cuotas de los colegiados, sino a las aportaciones de los colegios.

El artículo 46.3 no afecta tampoco a las **competencias** autonómicas, en la medida de que su tenor literal no excluye la aplicación de la normativa autonómica corporativa dictada a su amparo que pueda ser incompatible con el citado precepto.

DECIMOCUARTO. - Funciones disciplinarias del **Consejo** General

Los artículos 24.7, 30 d) y 47 atribuyen determinadas funciones disciplinarias al **Consejo** General.

La sentencia de esta Sala de 25 de febrero de 2002 dice a este respecto lo siguiente:

«El ejercicio de la potestad disciplinaria está atribuido a los colegios por el artículo 5 i) de la Ley de Colegios **Profesionales**. En consecuencia, la propia Ley estatal reconoce que no existe causa alguna para atribuir esta facultad al **Consejo** General, excepto cuando la infracción ha sido cometida por miembros de las Juntas de Gobierno o del propio **Consejo** General. Sin embargo, la **competencia** de las Comunidades Autónomas para regular la materia, en unión de la posibilidad de desarrollos estatutarios en el ámbito autonómico, determinan que la **competencia** directa del **Consejo** General se limite al enjuiciamiento disciplinario de sus propios miembros».

A su vez, la sentencia de 27 de mayo de 2002, en cuya doctrina insiste el **Consejo** General demandado, precisa que en manos de los **Consejos** Generales perviven las funciones disciplinarias sobre los miembros de las Juntas de Gobierno cuando afecten al ejercicio de sus propias **competencias**:

«Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que, de una parte, en tanto no se constituyan válidamente aquellos Colegios, los **Consejos** Generales de ámbito nacional seguirán desempeñando transitoriamente algunas de tales funciones; y, de otra, que a éstos **Consejos** han de reconocerse facultades instrumentales, incluidas las disciplinarias y económicas, para el desempeño de las representativas que les corresponden en el ámbito de las **competencias** estatales. O, dicho en otros términos, la pérdida de funciones de los **Consejos** Generales en favor de los Autonómicos queda condicionada a la válida creación de éstos y no puede suponer la desaparición plena y completa de las funciones que reconoce a los **Consejos** Generales el artículo 9.1 f) (adopción de las medidas necesarias para que los Colegios cumplan las resoluciones del propio **Consejo** Superior dictadas en materia de su **competencia**) y g) (ejercer funciones disciplinarias con respecto a los miembros de las Juntas de Gobierno de los Colegios) LCP, sino la necesidad de una adecuación interpretativa de tales preceptos en el sentido de que la posibilidad de adoptar las medidas y el ejercicio de la función disciplinaria que contemplan



experimentan una restricción paralela a la de su **competencia** material, constreñida desde la creación de los Colegios o **Consejos** Autonómicos a las representativas que se corresponden con las **competencias** estatales».

La referencia al mantenimiento de potestades disciplinarias en manos de los **consejos** generales que esta última sentencia declara sólo se refiere a los miembros de las Juntas de Gobierno y, en consecuencia, únicamente puede venir referida a las infracciones que éstos puedan cometer en relación con sus obligaciones personales relacionadas con su participación o funciones representativas en el **Consejo** General, pero no en cuanto a su actividad **profesional** y colegial como miembros de tales Juntas si la **competencia** disciplinaria ha sido asumida por el **Consejo** Autonómico respectivo o por otro órgano de conformidad con la legislación autonómica. En estos casos, en efecto, al igual que sucede con los colegiados que no son miembros de las Juntas (excluidos en todo caso de la potestad disciplinaria del **Consejo** General según la Ley estatal), la responsabilidad disciplinaria corresponde a quien determine la legislación autonómica, normalmente al **Consejo** Autonómico, aun cuando la infracción se refiera a aspectos esenciales o básicos del ejercicio **profesional** o de los deberes colegiales en los que quepa una intervención por vía normativo-estatutaria del **Consejo** General.

El artículo 24.7, en cuanto atribuye funciones disciplinarias al **Consejo** General con respecto a los miembros de las Juntas de Gobierno de los Colegios, es respetuoso con la normativa autonómica y estatutaria, salvo cuando se refiere a que así lo contemplen los estatutos particulares de los Colegios, pues es menester que no se hubiera constituido conforme a la normativa en vigor el correspondiente **Consejo** Autonómico que tuviera atribuidas estas **competencias**, o que éste (u otro órgano) no las hubiese asumido, con independencia de lo que digan los estatutos particulares.

El resto del precepto atribuye directamente **competencias** disciplinarias sobre los miembros de las juntas de gobierno al **Consejo** General cuando los actos enjuiciados se refieran o afecten a **competencias** que en virtud de Ley o de los Estatutos corresponden al **Consejo** General o afecten con carácter general a la profesión o al conjunto de la organización colegial y estas mismas funciones disciplinarias respecto de los colegiados, en los mismos casos. Del tenor literal del precepto se desprende que aquella atribución está prevista incluso para aquellos casos en los cuales la normativa autonómica reserve esta potestad disciplinaria en cuanto a su ejercicio a los colegios provinciales y al **Consejo** Autonómico, o determine otro órgano competente para el ejercicio de esta función.

El tenor literal de estos incisos supone la atribución directa y excluyente al **Consejo** General de funciones disciplinarias que según la Ley de Colegios **Profesionales** corresponden a los colegios (o al órgano que determine la legislación autonómica) y que no pueden, en consecuencia, corresponder al **Consejo** General sino cuando se trate de miembros de las Juntas de Gobierno y, si la legislación autonómica atribuye esta **competencia** disciplinaria a otros órganos, sólo cuando se trate del cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con su participación o función representativa en el **Consejo** de carácter personal.

El último inciso, en cuanto reconoce funciones al **Consejo** General de carácter disciplinario en relación con los órganos colegiados, comisiones o los asesores del propio **Consejo**, establece una potestad disciplinaria que razonablemente debe residenciarse en el ámbito del propio **Consejo** General, por afectar a su ámbito interno.

En consecuencia, es admisible el inciso «o cuando los actos enjuiciados se refieran o afecten a **competencias** que en virtud de Ley o de estos Estatutos corresponden al **Consejo** General», siempre que se interprete como referido a las obligaciones personales que a los miembros de las Juntas de Gobierno de los colegios impone su participación o funciones representativas en el **Consejo** General.

Por el contrario, deben declararse nulos los incisos «cuando así lo contemplen los Estatutos particulares de los Colegios o, en todo caso,» y «o afecten con carácter general a la profesión o al conjunto de la Organización Colegial. Asimismo, ejercerá funciones disciplinarias respecto de los colegiados, cuando sus actuaciones afecten con carácter general a la profesión o al conjunto de la Organización Colegial» del artículo 24.7.

Por conexión con este precepto, deben ser declarados también nulos los incisos «y los colegiados,», «en estos dos últimos casos,» y «en los términos previstos en estos Estatutos» del artículo 47.

DECIMOQUINTO. - Aprobación de los Estatutos particulares

El artículo 30 c) prevé que la facultad del **Consejo** General de aprobar los Estatutos particulares sólo tendrá lugar cuando así se prevea en aquéllos o cuando la legislación estatal y autonómica sobre la materia no estableciese lo contrario. Este precepto, interpretado en relación con la disposición final primera, sólo puede tener aplicación en aquellos casos en los cuales la aprobación de los Estatutos no está regulada por la legislación autonómica de una forma incompatible con el reconocimiento de esta facultad, por lo cual



el precepto no puede ser considerado nulo, dado su valor supletorio en relación con la dicha legislación (sentencias de 20 de junio de 2001 y 16 de octubre de 2001).

DECIMOSEXTO. - Código Deontológico de la Enfermería Española

El artículo 54.1 de los Estatutos se remite al Código Deontológico de la Enfermería Española. Por las mismas razones antes expuestas en relación con otros preceptos del Estatuto general que se refieren al mismo Código, el precepto no puede ser considerado nulo, ya que la jurisprudencia ha reconocido la facultad de los **Consejos** Generales de establecer normas de carácter deontológico, sin perjuicio de que las mismas no tengan carácter exclusivo y sean compatibles con otras regulaciones deontológicas en el ámbito autonómico y corporativo de cada colegio **profesional**.

DECIMOSÉPTIMO. - Planteamiento del recurso: otras infracciones del ordenamiento

Otra serie de preceptos son impugnados fundándose en el principio de legalidad, por entender que infringen las normas o los principios a los que está sujeta en nuestro ordenamiento jurídico la ordenación de las profesiones y de los colegios **profesionales**. Los preceptos que podemos considerar incursos en esta categoría son los siguientes:

- Artículo 21 b) en cuanto prevé la posibilidad de adoptar medidas de carácter provisional en el marco de expedientes disciplinarios
- Artículo 22.4 de los Estatutos generales, que regula las «medidas» que deben adoptarse cuando un colegio no cumpla sus obligaciones respecto al **Consejo** General
- Artículos que regulan los órganos del **Consejo** General
- Artículo 26.4 de los Estatutos, en cuanto a la notificación de la convocatoria de la Asamblea General
- Artículos 26.1, 26.2 e), 28.4, 29.1 y 45, en cuanto prevén la suspensión de los derechos participativos de los colegios en los órganos del **Consejo** General o en las actividades y servicios que dicho colegio preste en ejercicio de sus funciones
- Párrafo segundo del Artículo 45 de los Estatutos, en cuanto permite prestar al **Consejo** General servicios directamente a los colegiados
- Artículos 45 y 49, en cuanto permiten la reclamación de las aportaciones a la jurisdicción civil
- Artículo 46, apartados 4 y 5, que regulan el régimen económico del **Consejo** General
- Artículo 50.2 de los Estatutos Generales, en cuanto condicionan el uso de la denominación «Día Internacional de la Enfermería» a la autorización expresa del **Consejo** General y estar al corriente de las obligaciones

DECIMOCTAVO. - Adopción de medidas cautelares en procedimientos disciplinarios

Es cierto que la sentencia de 3 de noviembre de 1988 del Tribunal Supremo establece que la traslación a los colegios **profesionales** de la Ley de Procedimiento Administrativo no es posible respecto de las llamadas potestades exorbitantes, si no se hallan expresamente previstas en la ley. La Ley de Colegios **Profesionales** prevé la atribución a los colegios de potestades de carácter disciplinario y es esta potestad disciplinaria es la que realmente debe considerarse como una potestad exorbitante. La adopción de medidas cautelares en relación con la misma no constituye sino una potestad accesoria necesaria para su ejercicio y connatural con él, que aparece recogida con carácter general para todos los procedimientos administrativos en el artículo 72 de la Ley 30/1992. En consecuencia, el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de los colegios **profesionales** y, en su caso, por parte del **Consejo** General, debe llevarse a cabo conforme a lo expresado en la referida Ley, dada la remisión que surge como consecuencia de la previsión establecida en la Ley de Colegios **Profesionales**, y esta potestad debe ejercitarse con sujeción a los principios establecidos en la Ley 30/1992, que reconoce la facultad de adoptar medidas provisionales salvo que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o impliquen violación de derechos amparados por las leyes que prevé el artículo 72. Por otra parte, la jurisprudencia de esta Sala ha considerado en algunas ocasiones ajustado a derecho el ejercicio de tales medidas (v. gr. sentencia de 28 de enero de 2003).

En los Estatutos aprobados se observa que el apartado b) del artículo 21 prevé la adopción de estas medidas de una manera genérica, pues las tipifica expresando únicamente que «resulten necesarias para asegurar la eficacia de resolución que pueda recaer, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y proteger las exigencias de los intereses generales». La generalidad de este precepto pudiera entenderse contrario al principio de legalidad, en cuanto fuera aplicable no sólo a la infracción y la sanción, sino también, de conformidad con el artículo 136 de la Ley 30/1992, a las medidas cautelares.



Sin embargo, este argumento no puede ser estimado por tres razones:

a) El artículo 136 de la Ley 30/1992 se limita a exigir, para que se pueda «proceder mediante acuerdo motivado a la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer» que «así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores», pero no ordena que las medidas se tipifiquen de manera detallada.

b) El Tribunal Constitucional ha considerado, especialmente en el ámbito corporativo **profesional**, que el principio de legalidad debe aplicarse con ciertas matizaciones cuando concurren relaciones de sujeción especial, que hacen posible en este supuesto que la tipificación de una figura resulte integrada con los criterios y principios propios del ejercicio de una profesión, especialmente conocidos por quienes forman parte de ella y de su organización colegial.

c) La aplicación analógica de las garantías del proceso penal al proceso sancionador no comporta la aplicación del principio de legalidad penal a las medidas cautelares, como se desprende de la jurisprudencia constitucional, con arreglo a la cual (auto del Tribunal Constitucional de 9 de diciembre de 1987) la medida cautelar a la sazón acordada por el órgano jurisdiccional no puede conceptuarse como una condena penal, ni siquiera como una sanción administrativa, «por lo que carecen de fundamento las alegaciones que reiteradamente aduce el demandante en relación con la vulneración del principio de legalidad penal, en cuanto a la imposición de una sanción no tipificada en la norma».

El precepto impugnado, en consecuencia, es conforme a Derecho, siempre que se entienda que las medidas cautelares adoptadas no pueden exceder el marco de la potestad disciplinaria que corresponde al **Consejo** General, que sólo se extiende de manera directa a su ámbito interno, tal como se expondrá al examinar esta cuestión, y no puede afectar a los derechos de participación de los colegios en el **Consejo** General, en los términos que más adelante se precisarán.

DECIMONOVENO. - Medidas que pueden adoptarse por incumplimiento de obligaciones de los colegios

El artículo 22.4 de los Estatutos generales regula las «medidas» que pueden adoptarse cuando un colegio no cumpla sus obligaciones respecto al **Consejo** General. La referencia a la petición de auxilio judicial y a la facultad de exigir el depósito judicial de las cantidades adeudadas a las que el precepto estatutario se refiere no es aceptable. El **Consejo** no puede adoptar medidas de autotutela u otras que comporten el uso de potestades exorbitantes para exigir el cumplimiento de sus obligaciones, fuera de las que el ordenamiento jurídico le atribuye. La posibilidad de acudir a la Jurisdicción para hacer efectiva la reclamación correspondiente en ejercicio del derecho a la tutela judicial debe entenderse comprendida en la fórmula general inicial, por lo que el inciso final no hace sino introducir una confusión sobre las facultades del **Consejo** General en relación con la actuación de los tribunales que no es admisible. En consecuencia, el inciso «pudiendo recabar el auxilio judicial para llevar a efecto las medidas acordadas, o exigir el depósito judicial de las cantidades adeudadas» del artículo 22.4 debe ser declarado nulo.

VIGÉSIMO. - La composición de los órganos del **Consejo** General

La parte recurrente realiza una amplia exposición en relación los artículos que regulan los órganos del **Consejo** General tendente a demostrar la falta de respeto al principio democrático en la organización de los colegios **profesionales** impuesto por el artículo 36 de la Constitución. Esta Sala, sin embargo, entiende que la composición de los órganos del **Consejo** General responde al principio de autonomía normativa que se plasma en aprobación de los Estatutos generales y que admite muy diversas formas de configuración, todas ellas respetuosas con el principio democrático. Solamente en caso de manifiesta infracción de dicho principio puede estimarse procedente una declaración de nulidad del precepto que incurra en tal defecto.

La Sala considera, en consecuencia, que las argumentaciones en relación con la representación de los sectores **profesionales** en el pleno del **Consejo** General, dado el carácter corporativo de la institución, no es, por principio, contrario al principio democrático y entra dentro de las facultades de configuración permitidas al propio **Consejo** General en virtud de sus facultades de autonormación. No resulta tampoco decisivo el hecho de que pueda entenderse que la representación autonómica queda en minoría, puesto que existen otros cauces de representación que pueden también ser tenidos en cuenta.

Tampoco cabe considerar manifiestamente contrarios al principio democrático, atendido el carácter corporativo de la institución, la llamada al pleno del **consejo** de determinados miembros de instituciones relacionadas con el ejercicio **profesional** o con la organización colegial. La simple comparación con el número de integrantes de una u otra institución para ponderar la conveniencia de su presencia y el grado de su representación en el Pleno no constituye un factor decisivo para justificar la contradicción que se alega del principio democrático, pues no se presenta, al menos para este Tribunal, con el grado de evidencia suficiente



como para estimar abusivamente ejercitada la potestad autonormativa reconocida a las corporaciones **profesionales**.

El régimen de designación y cese de los miembros de la Comisión Ejecutiva responde, ciertamente, a un principio presidencialista. Este, sin embargo, en la medida en que puede tener una justificación en la eficacia de la gestión y que parte de un sistema de elección del presidente por todos los presidentes, síndicos y decanos de los colegios, tampoco puede considerarse contrario al principio democrático. El artículo 9.2 de la Ley de Colegios **Profesionales** no exige necesariamente que todos los cargos sean electivos, sino que basta con que tengan origen representativo.

El llamado desapoderamiento de la Asamblea General, aparte de responder quizá a antecedentes históricos de la propia organización colegial, no es lo suficientemente grave como para considerar que lesiona el principio democrático. En manos de la Asamblea, que tradicionalmente delega gran parte de sus funciones, restan en los Estatutos generales importantes **competencias** y, por otra parte, no resulta necesariamente más democrático el ejercicio de una **competencia** por un órgano de más amplia o directa representación frente a los órganos de segundo grado o de carácter ejecutivo.

VIGÉSIMO PRIMERO. - Las convocatorias al pleno

El artículo 26.4 de los Estatutos puede ser interpretado de conformidad con el ordenamiento jurídico, en cuanto que la constancia de la efectiva realización de la convocatoria debe ser interpretada en consonancia con el artículo 59 de la Ley 30/1992, con el sentido común y con la jurisprudencia, como constancia de que esa efectiva realización ha cristalizado en la recepción de la notificación por parte de los interesados.

VIGÉSIMO SEGUNDO. - Suspensión de los derechos participativos de los colegios

Los artículos 26.1, 26.2), 38.4, 39.1 y 45, en cuanto prevén la suspensión de los derechos participativos de los colegios en los órganos del **Consejo** General o en las actividades o servicios que dicho colegio preste en ejercicio de sus funciones, deben ser considerados contrarios a Derecho, en cuanto suponen la privación de los derechos de participación en una corporación de Derecho público a los miembros llamados por la Ley a formar parte de la misma.

Este derecho de participación se desprende de disposiciones estatales de rango legal, como ocurre con el artículo 9.1 de la Ley de Colegios **Profesionales**, que le atribuye carácter de corporación de Derecho público con funciones en relación con los colegios, del artículo 9.2, que llama a la elección de presidente a todos los colegios de España y del artículo 6.2, que ordena elaborar los Estatutos generales oyendo a todos los colegios de la profesión.

Es cierto que la jurisprudencia de esta Sala ha puesto de manifiesto que el **Consejo** General debe tener en sus manos instrumentos suficientes para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones por parte de los colegios que lo integran, pues sin estos instrumentos sería imposible la propia existencia y actividades de la institución. Sin embargo, en otros lugares de los Estatutos se contemplan algunas de estas medidas que pueden estimarse suficientes para lograr la finalidad mencionada. Esta Sala estima, sin embargo, que el derecho de participación de los colegios, que hace posible la existencia del **Consejo** General, no puede ser restringido en función del incumplimiento de sus obligaciones, que procede reclamar y hacer efectivas por los cauces adecuados.

A este respecto, la sentencia de esta misma Sección de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 20 de septiembre de 1990, tiene declarado lo siguiente:

«En lo que atañe al fondo de litigio, la denegación del voto de los representantes de un Colegio en la asamblea electoral para cubrir los cargos directivos del **Consejo** General por no estar al corriente en el pago de sus obligaciones, es una consecuencia de evidente carácter sancionador que, además de haber sido adoptada interpretando extensivamente la disposición del Reglamento de Régimen interior del **Consejo** General aplicada -que se refiere a la representación de un Colegio por su Decano y no a la asamblea electoral en la que se ejercita el derecho de participación de los Colegios expresamente previsto en el artículo 6,1,f) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios **Profesionales**- era contraria al principio de representatividad que rige el **Consejo** General de los Colegios **Profesionales** "que tiene a todos los efectos la condición de Corporación de Derecho Público" amparada por la Ley -conforme a los artículos 1 y 9,1 de esta misma Ley 2/1974 y que se recoge en los artículos 28 y 29,1 del Real Decreto 331/1979, de 11 de enero, sobre los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, en los que se establece que el **Consejo** General de Colegios integrará a todos los Colegios y que el pleno del **Consejo** está constituido por los Decanos de los Colegios. El acuerdo de excluir de las elecciones a los cargos directivos al representante del Colegio de Alicante, no es conforme a Derecho y su nulidad es consecuencia de la infracción de las disposiciones citadas, procediendo en consecuencia desestimar el recurso interpuesto».



Esta argumentación es aplicable a la participación de los colegios en los órganos del **Consejo** General y en las actividades del mismo, en cuanto constituyen manifestación del ejercicio nuclear de sus funciones como corporación de Derecho público, pero no a la prestación de servicios por parte del **Consejo** General que tengan naturaleza ajena a las funciones esenciales del **Consejo** General dirigidos a los colegiados pertenecientes a los colegios morosos, con respecto de los cuales puede resultar proporcionada la suspensión de los mismos por falta de las aportaciones a ellos correspondientes. En consecuencia, deben declararse nulos (por conexión, en algunos casos, con los preceptos cuya nulidad se solicita directamente):

- el inciso «que se encuentren al corriente de sus obligaciones con el **Consejo** General», del artículo 26.1;
- el inciso «que se hallen al corriente de sus obligaciones respecto del **Consejo** General» del artículo 26.2 e), párrafo segundo;
- los dos incisos «que se encuentren al corriente de sus obligaciones con el **Consejo** General» del artículo 29.1
- el inciso «respecto de los cuales al menos dos terceras partes de los colegios de su ámbito territorial se encuentren al corriente de sus obligaciones con el **Consejo** General» del artículo 27.1 B)
- el artículo 28.4;
- el inciso «y cuyos Colegios estén al corriente de sus obligaciones respecto del **Consejo** General» del artículo 29.3;
- los incisos «órganos del **Consejo** General o en las actividades y»; «en el ejercicio de sus funciones», «o realización de actividades» y «y actividades» del artículo 45, párrafo segundo;
- el inciso «así como estar al corriente de las obligaciones respecto del **Consejo** General» del artículo 50.2.

La invocación que efectúa el **Consejo** General demandado de los preceptos sobre autonomía normativa del **Consejo** General y capacidad para el establecimiento de la forma de elección de los miembros de sus órganos y de la fijación de incompatibilidades y requisitos de incorporación no son aplicables. La suspensión de derechos participativos constituye una medida que no supone una declaración de incompatibilidad entre la situación de la persona correspondiente y las funciones del cargo que ocupa, ni la apreciación de la falta de concurrencia de un requisito para el ingreso de los **profesionales** en la organización colegial, ni la consecuencia de una opción por uno u otro criterio de conformación de los órganos del **Consejo** General, sino una imposición restrictiva de carácter excepcional encaminada a reaccionar contra el incumplimiento de las obligaciones del colegio con el **Consejo** General. Su sede sería, en consecuencia, el artículo 9.1 f) de la Ley de Colegios **Profesionales**. La Sala considera, sin embargo, que no puede entenderse amparada por este precepto. El derecho de participación en una corporación de derecho público tiene carácter prevalente sobre el cumplimiento de las obligaciones económicas de los Colegios, para cuya exigencia el **Consejo** General dispone de otro tipo de medidas, incluso judiciales, frente a las que no puede alegarse la dilación de los procesos. Carece, sin embargo, de potestades de autotutela ejecutiva y no puede suplir su falta mediante medidas de orden coactivo que implican limitación de derechos de participación reconocidos por la ley en tanto no estén previstas de modo específico en ella.

VIGÉSIMO TERCERO. - Prestación de servicios por el **Consejo** General

Tampoco se advierte motivo de nulidad en el artículo 45 de los Estatutos, en cuanto permite prestar al **Consejo** General servicios dirigidos a los colegiados. Aun cuando la prestación de servicios corresponde a los colegios **profesionales** y, en último término, a los **consejos** autonómicos, no cabe excluir que en determinados casos sea aconsejable que un determinado servicio sea asumido por el **Consejo** General, siempre que concurren los requisitos necesarios en la adopción de los correspondientes acuerdos y que la prestación de los referidos servicios, así como la fijación y percepción de su contraprestación económica, no se oponga a la legislación autonómica, ni a la normativa corporativa dictada en desarrollo de la misma. Esta condición resulta garantizada por la disposición adicional primera. La parte recurrente no cita en concreto precepto legal alguno que establezca una prohibición a los **consejos** generales de desarrollar tales servicios y, dado su carácter esencialmente corporativo, el hecho de que se trate de corporaciones de segundo grado no implica una incompatibilidad entre la naturaleza del **Consejo** y la prestación de dichas actividades.

VIGÉSIMO CUARTO. - Determinación de la **competencia** de la jurisdicción civil para conocer de las reclamaciones

Los artículos 45 y 49, en cuanto establecen la reclamación de las aportaciones a la jurisdicción civil, deben ser considerados nulos. La cuestión ciertamente, es discutida y ha sido objeto de soluciones no siempre plenamente acordes en la jurisprudencia. Sin embargo, resulta evidente que la determinación del orden jurisdiccional competente para conocer de las reclamaciones del **Consejo** General respecto de los colegios provinciales en orden a la obtención de las aportaciones que éstos deben satisfacer constituye una materia



sujeta al principio de reserva de ley, de conformidad con el artículo 117 y 120 de la Constitución. De éstos se desprende que la **competencia** de los órganos jurisdiccionales debe ser fijada por la Ley Orgánica del Poder Judicial y desarrollada por las leyes procesales. En consecuencia, estos preceptos incurren en una infracción del principio de reserva legal, en cuanto no se limitan a la resonancia corporativa de un precepto legal, sino que establecen o tratan de fijar una solución respecto de una cuestión controvertida a cuya resolución corresponde exclusivamente a los tribunales en aplicación del principio de reserva de ley.

En consecuencia, debe declararse la nulidad del inciso «El impago de estas aportaciones podrá reclamarse ante la jurisdicción civil» del artículo 45, párrafo primero. Asimismo, y por las mismas razones, debe declararse nulo el inciso «en todo caso, tendrán naturaleza civil las reclamaciones a los colegios provinciales que el **Consejo** General pueda realizar por impago de las aportaciones establecidas conforme a los presentes Estatutos» del artículo 49, párrafo 2º.

VIGÉSIMO QUINTO. - Actividades del **Consejo** General

Los apartados 4 y 5 del artículo 46 deben ser considerados conforme a derecho. El apartado 4 no se opone al carácter de corporación de derecho público del **Consejo** General, habida cuenta del carácter bifronte que este tipo de corporaciones tiene según la jurisprudencia. Esta doble naturaleza permite albergar en su seno, junto con funciones de carácter público, otras de carácter privado en beneficio de los intereses **profesionales** de los miembros que forman parte de la misma. La conformidad de las actividades a que se refiere este párrafo 4º con el carácter de dichas corporaciones resulta garantizada por la exigencia de que las mismas «tengan relación con los fines legales y estatutarios» del **Consejo** General.

VIGÉSIMO SEXTO. - Generación de intereses, gastos y perjuicios por mora

La disposición contenida en el apartado quinto en relación con la generación de intereses, gastos y perjuicios causados por el impago de las aportaciones al **Consejo** General, ha sido considerada conforme a Derecho en otros casos similares por parte de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por razones ligadas a la necesidad de que el **Consejo** General disponga de facultades para hacer efectivas las aportaciones de los colegios, por lo que el precepto no puede ser declarado nulo.

La sentencia de 20 de junio de 2001, cuya doctrina ha sido recogida en otras posteriores, dice a este respecto lo siguiente:

«Se impugna la nueva redacción del artículo 27 de los Estatutos en lo relativo a la imposición, al Colegio Oficial moroso en el abono de las cuotas al **Consejo**, del pago de una cantidad adicional que puede ir "desde el 20 al 100 por 100 de los débitos pendientes, en concepto de resarcimiento". Entiende el recurrente que al superarse el interés legal, esa cantidad adicional tiene la calificación de pena, multa o gravamen extraordinario que requiere la cobertura de una ley formal. Así mismo considera nulo el último párrafo por falta de dicha cobertura, al imponer la pérdida de voz y voto al Colegio oficial moroso, si pasara un mes desde la notificación de la imposición de la cantidad adicional anterior y continuase sin satisfacer las cuotas y dicha cantidad.

»Dado el carácter estatutario que tiene la relación entre el **Consejo** y los Colegios, al que se aludió anteriormente, la fijación de las consecuencias derivadas del incumplimiento de sus obligaciones puede venir impuesta por las normas reguladoras de estas relaciones, teniendo en cuenta que tales consecuencias no pueden ser asimiladas a las propias de una potestad sancionadora, ni tributaria (sentencias del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1996 y 15 de septiembre de 1998, que aunque referidas a colegiados es aplicable al caso), sino más bien a las que proceden de culpa extracontractual y consiguiente resarcimiento de daños y perjuicios. En este sentido, las dificultades con que se encontraría la corporación acreedora para hacer efectivo su crédito sobre los Colegios, al carecer de mecanismos de ejecución forzosa, justifican las medidas tanto pecuniarias como organizativas, sobre todo, si se tiene presente que el funcionamiento del **Consejo** depende en gran medida de que se tengan los fondos procedentes de las cuotas que abonan sus miembros, sin las cuales difícilmente podría aquél operar.

»El que la cantidad adicional que deba abonarse por la mora pueda ascender hasta el 100 por 100 de la suma adeudada puede explicarse si el daño causado llegase a dicho importe. Por eso, el que una norma general prevea esa posibilidad no permite tacharla de arbitraria o desproporcionada. Será al examinar el caso concreto, en qué se exija una suma determinada como resarcimiento, cuando haya de evaluarse si se superan los límites permitidos por la proporcionalidad y en que importe hay que graduar el daño causado».

VIGÉSIMO SÉPTIMO. - «Día Internacional de la Enfermería»

En cuanto al artículo 50.2, que condiciona el uso de la denominación «Día Internacional de la Enfermería» a la autorización expresa del **Consejo** General y a estar al corriente de las obligaciones, la parte recurrente no cita precepto legal alguno en concreto que establezca la prohibición de que el **Consejo** General administre



la denominación de la fiesta institucional de la profesión de carácter internacional, en consonancia con su función de representación de la misma en el ámbito nacional e internacional atribuido por el artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico. No parece que tenga virtualidad suficiente para oponerse a ello la referencia a la inexistencia de reservas de nombre y a la legislación mercantil, por cuanto resulta evidente que las facultades del **Consejo** General en relación con la administración de la denominación correspondiente a la festividad institucional de la profesión se constriñe a las funciones que corresponden al mismo en el ámbito de la organización colegial y en consecuencia se desenvuelven dentro de los límites corporativos de la profesión. Resulta, asimismo, evidente, que dicha función debe llevarse a cabo en consonancia con las facultades y los fines corporativos del **Consejo** General, so pena de incurrir en uso abusivo del derecho.

VIGÉSIMO OCTAVO. - En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en relación con los recursos en única instancia e incidentes no procede imponer las costas, pues no concurren circunstancias de mala fe o temeridad ni se aprecia que dicho pronunciamiento sea necesario para que el recurso no pierda su finalidad.

En fuerza de lo razonado, en nombre del Rey y por la potestad emanada del pueblo que nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

No estimamos causa alguna de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por los Colegios Oficiales de Enfermería de Alicante y Valencia contra Real Decreto 1231/2001, por el que se aprueban los Estatutos Generales de la Organización Colegial de Enfermería de España, del **Consejo** General y de Ordenación de la actividad **profesional** de enfermería.

Estimamos parcialmente el expresado recurso.

Declaramos no conformes al ordenamiento jurídico y nulos los siguientes preceptos de los Estatutos Generales de la Organización Colegial de Enfermería de España, del **Consejo** General y de Ordenación de la actividad **profesional** de enfermería aprobados por dicho Real Decreto:

- el párrafo primero del artículo 13;
- el párrafo segundo del artículo 13;
- el inciso «someterse a la normativa básica estatal y» del párrafo tercero del artículo 13;
- el inciso «pudiendo recabar el auxilio judicial para llevar a efecto las medidas acordadas o exigir el depósito judicial de las cantidades adeudadas» ;
- los dos incisos «cuando así lo contemplen los Estatutos particulares de los Colegios o, en todo caso,» y «o afecten con carácter general a la profesión o al conjunto de la Organización Colegial. Asimismo, ejercerá funciones disciplinarias respecto de los colegiados, cuando sus actuaciones afecten con carácter general a la profesión o al conjunto de la Organización Colegial» del artículo 24.7;
- los dos incisos «el de la cuota homogénea por colegiado y mes,» y «y cualesquiera otras cuotas extraordinarias» del artículo 24.19;
- el inciso «que se encuentren al corriente de sus obligaciones con el **Consejo** General», del artículo 26.1;
- los dos incisos «al **Consejo** General o» y «de las cuotas homogéneas por colegiado y mes» del artículo 26.2 b);
- el inciso «que se hallen al corriente de sus obligaciones respecto del **Consejo** General» del artículo 26.2 e), párrafo segundo;
- el inciso «respecto de los cuales al menos dos terceras partes de los colegios de su ámbito territorial se encuentren al corriente de sus obligaciones con el **Consejo** General» del artículo 27.1 B);
- el artículo 28.4;
- los dos incisos, del mismo tenor literal, «que se encuentren al corriente de sus obligaciones con el **Consejo** General» del artículo 29.1
- el inciso «y cuyos Colegios estén al corriente de sus obligaciones respecto del **Consejo** General» del artículo 29.3;
- el inciso «El impago de estas aportaciones podrá reclamarse ante la jurisdicción civil» del artículo 45, párrafo primero;



- los cuatro incisos «órganos del **Consejo** General o en las actividades y»; «en el ejercicio de sus funciones», «o realización de actividades» y «y actividades» del artículo 45, párrafo segundo;
- los tres incisos «y los colegiados,», «en estos dos últimos casos,» y «en los términos previstos en estos Estatutos» del artículo 47;
- el inciso «en todo caso, tendrán naturaleza civil las reclamaciones a los colegios provinciales que el **Consejo** General pueda realizar por impago de las aportaciones establecidas conforme a los presentes Estatutos» del artículo 49, párrafo 2º.
- el inciso «así como estar al corriente de las obligaciones respecto del **Consejo** General» del artículo 50.2;

Desestimamos el recurso en todo lo demás.

No ha lugar a imponer las costas causadas en este proceso.

Publíquese este fallo, conjuntamente con los dictados sobre el mismo Real Decreto en la misma fecha, en el «Boletín Oficial del Estado» a los efectos previstos en el artículo 72.2 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia no cabe recurso ordinario alguno, a excepción del recurso de casación para la unificación de doctrina, que puede interponerse directamente ante la Sala sentenciadora en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente a la notificación de la sentencia, contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia cuando, respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos.

Así por esta nuestra sentencia, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente Don **Juan Antonio Xiol Ríos**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el día de la fecha de lo que como secretaria certifico.