

RECURSO CASACION núm.: 3617/2014

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver-
Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 1465/2016

Excmos. Sres. y Excmo. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Jesús Cudero Blas

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 20 de junio de 2016.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número **3617/2014** interpuesto por la Procuradora doña Adela Cano Lantero en representación del **COLEGIO PROFESIONAL DE TÉCNICOS SUPERIORES SANITARIOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (COPTESS-CV)** contra la Sentencia de 11 de julio de 2014 dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso 602/2010. Han comparecido como partes recurridas las Procuradoras doña Rosa Sorribes Calle y doña Mercedes Marín Iribarren, en representación de la Generalitat Valenciana y el Sindicato de Enfermería-Satse, respectivamente, ambas asistidas de Letrado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se interpuso el recurso contencioso-administrativo 602/2010 contra la Resolución del Director General de Justicia y Menor de la Consellería de Justicia y Administraciones Públicas de 3 de junio de 2010, por la que se resuelve inscribir el Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios de la Comunidad Valenciana y sus Estatutos y en concreto sus artículos 18 y 20.

SEGUNDO.- La citada Sección dictó Sentencia de 11 de julio de 2014 cuyo Fallo dice literalmente:

«Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por SINDICATO DE ENTERMERIA –SATSE- contra la Resolución de 3 de junio de 2010, del Director General de Justicia y del Menor de la Consellería de Justicia y Administraciones Públicas de la Generalitat Valenciana, por la que se acuerda la inscripción en el Registro de Colegios Profesionales y de Consejos Valencianos de Colegios Profesionales del Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios de la Comunidad Valenciana y de sus Estatutos debemos declarar y declaramos nulos el artículo 18 de los Estatutos, en cuanto a la denominación “profesionales sanitarios titulados” y el artículo 20 de los mismos Estatutos, así como dicha Resolución, por ser contrarios a derecho, condenando a la parte demandada a estar y pasar por dicha declaración. Sin hacer expresa condena de las costas procesales.»

TERCERO.- Contra la referida Sentencia preparó recurso de casación la representación procesal del Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios de la Comunidad Valenciana, que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación

de fecha 12 de septiembre de 2014 en la que, al tiempo, ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes y comparecidas en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, la recurrente presentó el escrito de interposición del recurso de casación basado, en síntesis, en los siguientes motivos, ambos al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA):

1º Por infracción de lo dispuesto en el artículo 19 de la LJCA, el artículo 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 30/1992) y del artículo 1.3 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales por su aplicación indebida.

2º Por infracción de lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, en relación con el artículo 36 de la Constitución por su aplicación indebida e interpretación errónea de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en concreto de las Sentencias núm. 83/1984 y 42/1986.

3º Por infracción de lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales por su aplicación indebida e infracción de lo dispuesto en los Reales Decretos 538/1995, 539/1995, 540/1995, 543/1995, 545/1995, 548/1995, 549/1995, 553/1995 y 554/1995, de 7 de mayo; que establecieron las enseñanzas mínimas correspondientes a los diferentes títulos de técnico superior y los currículos del ciclo formativo de grado superior correspondiente a los diferentes títulos de técnico superior por su no aplicación.

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 16 de marzo de 2016 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas a fin de que, en el plazo de treinta días, formalizaran sus escritos de oposición, lo que realizó la Procuradora doña

Mercedes Marín Iribarren en representación del Sindicato de Enfermería-Satse, solicitando la desestimación del recurso por las razones que constan en su escrito, con expresa condena en costas a la recurrente; y se tuvo a la Generalitat Valenciana por caducada en dicho trámite.

SEXTO.- Concluidas las actuaciones, por Providencia de 3 de mayo de 2016 designó Magistrado Ponente y se señaló este recurso para votación y fallo el día 7 de junio de 2016, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En la base del pleito seguido en la instancia late el conflicto de atribuciones profesionales entre Enfermeros y Técnicos Superiores Sanitarios. Respecto de éstos y al margen de la circunstancia propia de cada especialidad, con esa denominación se conoce a los antiguos Técnicos Especialistas Sanitarios cuyo régimen jurídico reguló el Estatuto de Personal Sanitario no Facultativo de la Seguridad Social (Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de abril de 1973) y luego la Orden de 14 de junio de 1984. Será con la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación del Sistema Educativo, cuando pasan a denominarse Técnicos Superiores Sanitarios.

SEGUNDO.- Junto con ese conflicto latente al que se ha hecho referencia hay que añadir la aspiración de los Técnicos Superiores Sanitarios para que su formación se equipare a los estudios propios de Grado, es decir, que tengan nivel universitario, cuestión sobre la que ya ha conocido esta Sala y Sección (cf. dos sentencias de 15 de octubre de 2015 y otra de 20 de abril de 2016, recursos contencioso-administrativos 941, 943 y 944/2014 respectivamente). Tal aspiración también afecta a lo litigioso en la instancia a los efectos de qué se entiende por profesión titulada, pues para el ejercicio de la profesión de Enfermero se exige la obtención de un título universitario, mientras que para la de Técnico Superior Sanitario la superación de un ciclo de Formación Profesional de Grado Superior.

TERCERO.- Tanto la de Enfermero como la de Técnico Superior Sanitario, son profesiones sujetas a la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias (en adelante, Ley de Ordenación) y la distinta titulación exigida para el ejercicio de cada una lleva a que la de Enfermero sea de las previstas en el artículo 2.2 que bajo la rúbrica «*Profesiones sanitarias tituladas*», esto es, aquellas que requieren un título universitario habilitante para su ejercicio. Por su parte, la de Técnico Superior Sanitario no tiene tal consideración y le es aplicable el artículo 3, cuya rúbrica es «*profesionales – que no profesiones - del área sanitaria de formación profesional*».

CUARTO.- En el caso de autos es un hecho relevante que el Parlamento valenciano, por Ley 4/2008, de 15 de mayo, crease el Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios de dicha Comunidad Autónoma. Tal ley se dictó al amparo de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana (en adelante, Ley valenciana de Colegios), y al acordar la creación de ese Colegio expone en su preámbulo las razones de interés general que lo aconsejan y que se hace a instancias de la Asociación Profesional de Técnicos Sanitarios de esa Comunidad Autónoma. Pues bien, lo que se impugnó en la instancia fue la resolución por la que se acuerda la inscripción del Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios en el Registro de Colegios Profesionales de dicha Comunidad y aprueban sus Estatutos.

QUINTO.- Dicho lo que antecede, la sentencia objeto esta casación estimó la demanda promovida por el SATSE y, en concreto, de esos Estatutos declaró la nulidad del inciso “profesionales sanitarios titulados” del artículo 18.1 y el artículo 20 en su totalidad en cuanto que bajo la rúbrica «*Perfil profesional*» y según la especialidad, regula el conjunto de habilidades profesiones de cada una de esas especialidades. A tal efecto debe destacarse que la sentencia no es un ejemplo de motivación pues para declarar la nulidad del artículo 18.1 simplemente transcribe parte de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares y para anular el artículo 20 se limita

a dedicar doce folios a transcribirlo, para acabar citando el artículo 36 de la Constitución, el artículo 6 de la Ley 2/1974 y el artículo 10 de la Ley valenciana 6/1997 más su Reglamento de desarrollo.

SEXTO.- Esta Sala se encuentra en la misma situación que la parte recurrente: en puridad no se sabe qué razón o razones llevan a la Sala para estimar el recurso, si bien no se ha planteado un motivo de casación alguno al amparo del artículo 88.1.c) de la LJCA, de ahí que se enjuicie esa sentencia sólo conforme al apartado d) de tal precepto, dando por válida esa suerte de motivación *in aliunde*. Y antes de entrar en el fondo, debe destacarse que al haberse dictado los actos impugnados en la instancia sobre la base de la creación en Valencia, por ley, el Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios, la Sala de instancia llegó a plantear una cuestión de inconstitucionalidad que se inadmitió por basarse la duda en aspectos ajenos a lo litigioso.

SÉPTIMO.- Dicho lo anterior el primer motivo de casación se plantea en los términos del Antecedente de Hecho Cuarto.1º de esta sentencia en cuanto que la Sala de instancia admite la legitimación activa del SATSE, motivo que se rechaza. Sin necesidad de abundar en la integración de qué se considera "interés legítimo" a los efectos del artículo 19.1.a) de la LJCA, se confirma la sentencia que sí hace en este punto un razonamiento ajustado a Derecho para integrar tal concepto. Glosa así la jurisprudencia de esta Sala y la doctrina del Tribunal Constitucional y basta dejar ahora constancia de que ceñido ese interés a la idea de beneficio derivado de la anulación de un acto o disposición, es razonable el interés de SATSE para reaccionar frente a unos estatutos que – según su entender – asimila a los Enfermeros con quienes están habilitados por un título de Formación Profesional y regula el régimen de las atribuciones profesionales en una norma extravagante como son unos estatutos.

OCTAVO.- En el segundo motivo de casación se invoca, también el amparo del artículo 88.1.d), la infracción de los artículos 2 y 3 de la Ley de Ordenación y el artículo 36 de la Constitución. Al respecto la sentencia impugnada anuló del artículo 18.1 el inciso "profesionales sanitarios titulados"

por entender que infringe el artículo 2.2 en cuanto que atribuye a los Técnicos Superiores Sanitarios la condición de profesión titulada, lo que está reservado en la citada ley para aquellas profesiones cuyo ejercicio exija la habilitación mediante un título universitario. Ya se ha dicho que la sentencia nada razona y que se remite al Fundamento de Derecho Segundo de la sentencia de 12 de julio de 2013 (recurso 825/2011) de la Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de las islas Baleares.

NOVENO.- De la lectura de esa sentencia cabe deducir lo siguiente:

1º Se enjuiciaba la negativa de la Administración balear a crear el Colegio Profesional de Técnicos Superiores Sanitarios de esa Comunidad Autónoma, lo que promovía la Asociación Profesional de Técnicos Especialistas de Baleares.

2º La Sala desestimó la demanda porque no cabe constituir un colegio profesional a instancia de aquellos profesionales que no ejercen una "profesión titulada" pues no están habilitados para su ejercicio por un título académico universitario y ese es el caso de los Técnicos Superiores Sanitarios.

3º Esos Técnicos ejercen una profesión de las previstas en el artículo 3.2.a) de la Ley de Ordenación, esto es, de las que requieren para su ejercicio estar habilitado por un título de Formación Profesional de grado superior y no del artículo 2.2 referido a los estudios universitarios.

4º El artículo 36 de la Constitución anuda el régimen jurídico de los Colegios Profesionales al ejercicio de las profesiones tituladas y a tal efecto cita la sentencia 122/1989 del Tribunal Constitucional según la cual de ese precepto no se deduce que todas las profesiones sean tituladas, sino que sólo lo son las que exigen un título académico de grado superior.

DÉCIMO.- Conforme a lo expuesto, de esa sentencia lo único que cabe deducir como aplicable al caso no es la ilegalidad de la constitución del Colegio valenciano – ya constituido por ley y frente a la cual no se promovió

una cuestión de inconstitucionalidad por su creación en sí sino un precepto estatutario que presenta un inciso del que tanto la sentencia impugnada como el SATSE deducen que consideran a la profesión de Técnico Superior Sanitario como profesión titulada por referirse a quienes la ejercen como "profesionales sanitarios titulados".

UNDÉCIMO.- Procede desestimar el motivo de casación pues de la Ley de Ordenación cabe entender, en efecto, que todos los profesionales sanitarios precisan un título para ejercer su respectiva profesión sanitaria, ya sea universitario como de Formación Profesional. Pero de tal ley se deduce también el distinguo entre profesiones sanitarias y profesionales sanitarios de forma que si bien todos los profesionales sanitarios son profesionales titulados, esto no supone que todas las profesiones sanitarias que ejercen lleven el *nomen* de "profesión titulada" pues con tal se designa tan sólo a las que para ejercerlas se exige estar habilitado con un título universitario (artículo 2.1. de la Ley de Ordenación).

DUODÉCIMO.- De lo dicho se deduce que el inciso impugnado del artículo 18.1 al referirse a los Técnicos Superiores Sanitarios como "profesionales sanitarios titulados", en puridad, no está diciendo que ejerzan una profesión titulada a efectos del artículo 2.2; más bien se desenvuelve en ese ámbito subjetivo referido a los profesionales, no a la profesión. No obstante si bien es claro que los Técnicos Superiores Sanitarios son profesionales titulados, esto no quita para que esa expresión sea redundante y emplea una adjetivación - "titulados" - superflua, que puede dar lugar a confusión en una materia en la que, como se ve, no es baladí precisar el ámbito de cada una de las profesiones. Con esta precisión se confirma la sentencia impugnada.

DÉCIMO TERCERO.- El tercer motivo de casación se plantea también al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA y en los términos expuestos en el Antecedente de Hecho Cuarto.3º. Ya se ha dicho que la sentencia no da la razón por la que declara la nulidad del artículo 20 de los Estatutos, por lo que

hay que entender que esas razones serán las de la demanda en la que se opuso lo siguiente:

1º Tal precepto invade competencias sujetas a reserva de ley pues mediante un precepto estatutario se ordena y regulan las funciones propias de una profesión sanitaria.

2º Infringe el artículo 10 de la Ley valenciana de Colegios que prevé un contenido de los estatutos ajeno a lo regulado en el artículo 20.

3º Impugna sus previsiones respecto de determinadas materias que serían atribuciones profesionales reservadas a los Enfermeros.

DÉCIMO CUARTO.- Las deficiencias de la sentencia de instancia se hacen sentir en este motivo. De la sentencia cabría deducir que prescinde de la primera y tercera de las razones antes expuestas y cife su razón de estimar sólo a la segunda. Esto es así porque, como se ha dicho, tras dedicar innecesariamente doce folios a transcribir un precepto de sobra conocido por las partes, estima en este punto la demanda con la cita del artículo 36 de la Constitución, artículo 6 de la Ley 2/1974 y el artículo 10 de la Ley valenciana de Colegios en relación con el artículo 22 del Reglamento de la citada ley aprobado por el Decreto valenciano 4/2002, de 8 de enero.

DÉCIMO QUINTO.- Dicho lo anterior, respecto de este motivo hay que excluir de entrada la infracción de los Reales Decretos reguladores de las enseñanzas mínimas aplicables a cada una de las especialidades de los estudios de Técnico Superior Sanitario. Tal rechazo se basa en que la sentencia ha estimado la demanda no por razón de la una hipotética invasión en las atribuciones profesionales de los Enfermeros, sino por la infracción del artículo 10 de la Ley valenciana 4/2008.

DÉCIMO SEXTO.- Ceñido este motivo a la infracción del artículo 6 de la Ley 2/1974, tal motivo se inadmite al amparo del artículo 86.4 de la LJCA por las siguientes razones:

1º La sentencia impugnada estima la pretensión subsidiaria por razón de Ley valenciana de Colegios, por lo que la cita del artículo 6 de la Ley 2/1974 es instrumental, pues ni lo aplica la sentencia ni fue invocada en la instancia por la ahora recurrente.

2º En todo caso, tal precepto no es aplicable pues regula el contenido de los estatutos de los Consejos generales, de los Colegios únicos y de los estatutos generales que elaboran los Consejos generales para todos los colegios profesionales, correspondiendo a éstos elaborar sus estatutos particulares que serán aprobados por el Consejo General, siempre que estén de acuerdo con la Ley 2/1974 y el respectivo estatuto general (artículo 6.4).

3º Al no haber constancia de que respecto de los Técnicos Superiores Sanitarios haya ni estatutos generales ni un Consejo General que los elabore, hay que concluir que su régimen estatutario es el que regulan dos normas autonómicas, la Ley valenciana de Colegios y su Reglamento de desarrollo antes citado.

4º Finalmente hay que añadir que por sentencia de la misma fecha que la presente, dictada en el recurso de casación 4172/2014 promovido por la ahora recurrente, esta Sala también lo ha inadmitido, lo que implica que el acto impugnado en la instancia – y con él el artículo 20 cuestionado - han sido anulados en firme.

DÉCIMO SÉPTIMO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LJCA se imponen las costas a la recurrente. Y, al amparo del artículo 139.3 de la LJCA las costas procesales, por todos los conceptos, no podrán exceder de 4.000 euros.

FALLO

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

PRIMERO.- No ha lugar al recurso de casación interpuesto por el **COLEGIO PROFESIONAL DE TÉCNICOS SUPERIORES SANITARIOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA** contra la Sentencia de 11 de julio de 2014 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictada en el recurso contencioso-administrativo 602/2010.

SEGUNDO.- Se hace imposición de las costas en la forma expuesta en el último Fundamento de Derecho de esta Sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

D. Segundo Meréndez Pérez

D^a Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Jesús Cudero Blas

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Rafael Toledano Cantero



PUBLICACIÓN. Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.