



Roj: **STS 435/2019** - ECLI: **ES:TS:2019:435**

Id Cendoj: **28079130042019100040**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **30/01/2019**

Nº de Recurso: **4977/2016**

Nº de Resolución: **91/2019**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 91/2019**

Fecha de sentencia: 30/01/2019

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 4977/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 22/01/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez

Procedencia:

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

Transcrito por: RSG

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 4977/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 91/2019**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menendez Perez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Dª. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez



En Madrid, a 30 de enero de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo registrado bajo el número **4977/2016** interpuesto por el procurador don Argimiro Vázquez Guillén en representación del **COLEGIO OFICIAL DE MÉDICOS DE BARCELONA**, asistido de letrado, contra el Real Decreto 300/2016, de 22 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos. Han sido partes demandadas la Administración del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado, y el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos representado por el procurador don Alejandro González Salinas y asistido del letrado don David Larios Risco.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El procurador don Argimiro Vázquez Guillén en representación del **Colegio Oficial de Médicos de Barcelona** interpuso el 11 de octubre de 2016 ante esta Sala recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 300/2016, de 22 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos.

**SEGUNDO.-** Presentado, admitido a trámite el presente recurso jurisdiccional y anunciado en los Diarios Oficiales, se reclamó el expediente administrativo y recibido, se confirió traslado del mismo a la demandante para que en el plazo legal formulase demanda, lo que hizo el 20 de julio de 2017.

**TERCERO.-** La parte demandante basa su demanda, en esencia, en los siguientes razonamientos que se exponen en resumen:

1º Impugna los Estatutos en su totalidad por la comisión de infracciones en el procedimiento de elaboración, tanto en sede corporativa como en sede gubernativa.

2º En sede corporativa por cuanto el proyecto fue aprobado por dos veces en la Asamblea General en las reuniones de 27 de marzo de 2010 y de 14 de diciembre de 2013 con infracción de las reglas para adopción de acuerdos en Asamblea General, con infracción del principio "un colegio, un voto" del artículo 10.5.d) de los Estatutos generales del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos aprobados por Real Decreto 757/2006, de 16 de junio (en adelante, Estatutos de 2006).

3º En sede gubernativa porque a lo largo del procedimiento de elaboración se introdujeron modificaciones al proyecto que no fueron votadas en la Asamblea General, luego al no devolverse el texto al Consejo General se privó a los Colegios Profesionales de la posibilidad de ser oídos.

4º De no estimarse la pretensión de nulidad de los Estatutos, plantea como pretensión subsidiaria la nulidad de los concretos preceptos modificados que son los relacionados en el Suplico de su demanda y que más abajo se reseñarán.

5º Pretende que se declare la nulidad del artículo 2.3.u) y por relación con él, la del artículo 12.m) en cuanto que atribuye al Consejo General la competencia para aprobar los estatutos de los colegios profesionales. Tal previsión es contraria a la garantía institucional de autogobierno de los colegios deducible de artículo 36 de la Constitución; es contraria a las competencias de las Comunidades Autónomas para lo que invoca el artículo 149.1.18ª y 30ª de la Constitución en relación con las sentencias del Tribunal Constitucional 132/1989 y 330/1994; infringe el artículo 125.1.a) y c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, reformado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, lo que relaciona con la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 e infringe el artículo 42 en relación con los artículos 45 y 46.2 y 3 de la Ley catalana 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales (en adelante, LCP de Cataluña).

6º En relación con este alegato sostiene que a estos efectos la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (en adelante, LCP), no tiene carácter básico, para lo que invoca el artículo 15.1.c) y 2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (en adelante, LPrA) y que el artículo 9.1.c) de la misma debe entenderse desplazado por la LCP de Cataluña.

7º Además al atribuir esa competencia al Consejo General se infringen los principios de colaboración y cooperación -y no de jerarquía- en que se basan las relaciones entre el Consejo General, para lo que expone la evolución normativa del régimen jurídico de los colegios profesionales, de lo que deduce que las competencias que el artículo 9 de la LCP atribuye a los Consejos generales han sido asumidas por los Consejos autonómicos con los que la relación no es de jerarquía, por lo que no cabe incorporar a los Estatutos los artículos 6 y 9 de la LCP en su redacción preconstitucional, es más, se apartan incluso de los Estatutos de 2006.

8º Alega además que se han infringido los principios que rigen el ejercicio de la potestad reglamentaria -buena relación, jerarquía, seguridad jurídica, eficacia y eficiencia, todo en relación con la normativa que a tal efecto invoca.

9º Concluye la impugnación del artículo 2.3.u) y por relación con él, la del artículo 12.m), de los Estatutos alegando que es contraria la jurisprudencia en la que se basó el Consejo de Estado para sostener la pertinencia de atribuir esta competencia a la Asamblea General, se aparta de sus precedentes, da lugar a una superposición de legislaciones - estatal y autonómica-, ignora esta última que desplaza, pese a que se ha declarado constitucional, todo lo cual le lleva a proponer que se plantee una cuestión de inconstitucionalidad respecto de los artículos 6.4 y 9.1.c) de la LCP pues dan pie a interpretación contraria a la LCP de Cataluña, con infracción de la sentencia del Tribunal Constitucional 201/2013 y del artículo 36 de la Constitución .

10º Finalmente impugna el artículo 4.b) y c) que prevé que, a efectos de la composición de la Asamblea General, formen parte de la misma la Comisión Permanente y los Representantes Nacionales de las Secciones Colegiales por ser tal previsión contraria al principio democrático, sin que por esta impugnación pueda invocarse que va contra sus propios actos.

**CUARTO.-** Conforme a lo expuesto son pretensiones de la actora las siguientes:

1º Que se declare la nulidad del Real Decreto 300/2016, de 22 de julio, por el que se aprueban los Estatutos, por no haberse seguido los trámites necesarios en la Asamblea para la aprobación de la modificación.

2º Subsidiariamente, se declare la nulidad de los siguientes artículos en los aspectos que concreta en su demanda, por no haberse finalizado el procedimiento de aprobación en la fase corporativa ni haberse dado trámite de audiencia alguno: del artículo 2.3.d), f), n) y u); del artículo 9.5.c); del artículo 10.d); del artículo 11.4. 5 y 7; del artículo 12.f) y m); del artículo 13.1.d), 2.e) y f); artículo 17.a); del artículo 22.c); del artículo 24.g); de los artículos 27, 28 y 29; del artículo 30.2.c) y del artículo 31.4.

3º Subsidiariamente, se declare la nulidad de los artículos 2.3.u) y 12.m) de los Estatutos así como del artículo 4.b) y c).

**QUINTO.-** Por auto de 5 de septiembre de 2017 se acordó conferir a la Abogacía del Estado el plazo de veinte días para contestar a la demanda, lo que efectuó en escrito presentado el 17 de octubre de 2017 en el que interesó, en esencia, que se dicte sentencia desestimatoria y se confirme la disposición recurrida, con imposición de las costas causadas al recurrente.

**SEXTO.-** Por diligencia de ordenación de 19 de octubre de 2017 se acordó a su vez conferir a la representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos (en adelante, el Consejo General) el plazo de veinte días para contestar a la demanda, lo que efectuó en escrito presentado el 17 de octubre de 2017 en el que interesó, en síntesis, que se dicte sentencia desestimatoria con expresa condena en costas a la parte recurrente.

**SÉPTIMO.-** Por auto de 12 de diciembre de 2017 se acordó el recibimiento del recurso a prueba con el resultado que consta en autos.

**OCTAVO.-** Por diligencia de ordenación de 8 de enero de 2018 se declaró concluso el periodo de prueba y conforme al artículo 64 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA) se concedió a la actora el plazo de diez días para formular conclusiones sucintas, con el resultado que consta en las actuaciones.

**NOVENO.-** Por diligencia de ordenación de 5 de febrero de 2018 se concedió a su vez el plazo de diez días a las partes recurridas para que evacuaran el trámite de conclusiones sucintas, con el resultado que consta en autos.

**DÉCIMO.-** Declaradas conclusas las actuaciones, se designó Magistrado ponente por providencia de 11 de octubre de 2018 y se señaló para votación y fallo de este recurso el día 22 de enero de 2019, fecha en que tuvo lugar el acto, y el 28 de enero siguiente se pasó la sentencia a firma de los magistrados de la Sección.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El **Colegio Oficial de Médicos de Barcelona** impugna el Real Decreto 300/2016, de 22 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos (en adelante los Estatutos). En el Antecedente de Hecho Tercero se han reseñado los fundamentos de su demanda que se estructura así:



1º Impugna los Estatutos en su totalidad por haberse elaborado incurriendo en infracciones procedimentales, tanto en sede corporativa (cf. Antecedente de Hecho Tercero.2º) como en sede gubernativa (cf. Antecedente de Hecho Tercero.3º), lo que le lleva a pretender la declaración de nulidad de los Estatutos.

2º Subsidiariamente y en relación con las infracciones procedimentales cometidas en sede gubernativa, impugna los preceptos relacionados en el Antecedente de Hecho Cuarto.2º porque fueron aprobados en unos términos que difieren del texto aprobado en dos reuniones de la Asamblea General, lo que se ha hecho sin que el departamento que tramitó el procedimiento de aprobación devolviese el texto al Consejo General.

3º Subsidiariamente y ya por razones de fondo, impugna el artículo 2.3.u) en relación con el artículo 12.m) por atribuir a la Asamblea General la competencia para aprobar los Estatutos particulares de los Colegios Profesionales (cf. Antecedente de Hecho Tercero 5º a 9º).

4º Con tal carácter subsidiario impugna también el artículo 4.b) y c) en cuanto que integra en la Asamblea General a los miembros de la Comisión Permanente y a los Representantes Nacionales de las Secciones Colegiales (cf. Antecedente de Hecho Tercero 10º).

**SEGUNDO.-** Los Estatutos impugnados no se identifican con los Estatutos generales del artículo 6.2 de la LCP que regulan para todos los Colegios Profesionales el régimen jurídico de una misma profesión colegiada con el contenido que ordena su apartado 3; los impugnados ciñen su regulación fundamentalmente a la organización interna del Consejo General en cuanto que relaciona sus competencias, estructura interna, más su régimen económico y la Memoria anual.

**TERCERO.-** Antes de entrar en los motivos de impugnación deben hacerse las siguientes consideraciones:

1º De la jurisprudencia de esta Sala en sus diferentes Secciones se deduce que estos Estatutos, como los Estatutos generales, son normas reglamentarias cuyo procedimiento de elaboración presenta peculiaridades respecto de las reglas previstas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno). Tales peculiaridades se explican porque emanan de la Administración corporativa, esto es, de unas entidades de base privada que asumen funciones públicas, que tienen garantizado un ámbito de autogobierno, están dotadas de potestad reglamentaria y quedan sujetas a la potestad de tutela de la respectiva Administración, estatal o autonómica, calificada como "debilitada" o "relativa" (cf. sentencia de 5 de diciembre de 1992, recurso de revisión 27/1991).

2º Así la iniciativa reglamentaria no procede de la Administración de tutela, en este caso la del Estado, sino del propio Consejo General lo que implica un procedimiento bifásico, complejo, desarrollado en puridad en dos procedimientos sucesivos y que describen las sentencias de 16 de junio de 2003 y 15 de febrero de 2005 (recursos contencioso-administrativos 485/2001 y 167/2003, respectivamente): hay una fase corporativa -es el Consejo General quien elabora los Estatutos- seguida de una fase gubernativa, pues aprobados en esa fase corporativa se remiten al departamento competente para su aprobación definitiva mediante real decreto del Consejo de Ministros. Otra especialidad es, por ejemplo, que en esa fase gubernativa no se dé audiencia a los Colegios Profesionales pues ya han intervenido en sede corporativa.

3º Ese real decreto no es en puridad normativo, sino un acto complejo de alcance "solamente" aprobatorio, de calificación de legalidad de la norma corporativa, fruto de una doble voluntad que deben coincidir -la corporativa y la gubernativa- según las sentencias de 3 de marzo, 9 y 16 de junio de 2003, recursos contencioso-administrativos 496, 482 y 485/2001; en esta última citada se matiza que no se está "ante una aprobación en sentido técnico (que es un mero requisito de eficacia), sino ante un requisito necesario para la perfección del Estatuto, una condición legal de su existencia".

4º La parca regulación del régimen jurídico aplicable a los Consejos Generales, plasmada en la LCP más lo deducible de la LPrA contrasta con la más depurada legislación autonómica reguladora de los Colegios Profesionales. Así muchas de esas normas prevén, en términos prácticamente coincidentes, que si la Administración autonómica de tutela hace objeciones de legalidad a la norma propuesta por el Colegio Profesional, se acuerda devolvérsela para que la subsane, quedando en suspenso el procedimiento y, en su caso, decayendo si es que el Colegio Profesional no subsana.

5º La parquedad de la LCP ha sido suplida por esta Sala al conocer de la impugnación de normas de los Consejos Generales -en casi todos los casos, Estatutos generales- en los que la práctica gubernativa de la Administración del Estado ha sido devolver el texto a la vista de las modificaciones hechas en el procedimiento de aprobación (cf. entre otras, sentencias de 20 y dos de 25 de junio, 16 y 22 de octubre de 2001, recursos contencioso-administrativos 291, 309, 314, 315 y 316/1999); sentencias a la que puede añadirse el supuesto de hecho contemplado en la sentencia de 15 de abril de 2001 (recurso contencioso-administrativo 174/2001). Y sobre tal cuestión debe hacerse referencia a la sentencia de esta Sala y Sección de 12 febrero



de 2008 (recurso contencioso-administrativos 49/2006 ), invocada en estos autos y sobre la que más abajo se abundará.

6º Se ha dicho así, por ejemplo, en la sentencia de 16 de junio de 2003 (recurso contencioso-administrativo 485/2001 ) ya citada que " *el texto se elabora y se aprueba en la primera fase, la fase corporativa, a reserva de las eventuales observaciones condicionantes de su aprobación que pueda formular el Gobierno, a fin de depurar el texto de posibles ilegalidades. Por eso, el Gobierno no puede elaborar un nuevo texto o modificar el sometido a su aprobación; lo que puede hacer es negar su aprobación, expresando las razones de esa negativa, y devolver al Consejo el texto definitivo que éste le remitió para su reconsideración .* "

7º Esa devolución es coherente con la posición jurídico administrativa de Consejos Generales y Colegios Profesionales: se procura un equilibrio entre el respeto hacia su ámbito de autogobierno y la sujeción a la potestad de tutela por ejercer funciones públicas. Esto explica, por ejemplo, que algunas leyes autonómicas prevean expresamente que, si una vez remitida la propuesta normativa emanada del Colegio Profesional o del Consejo General autonómico, la Administración de tutela no dicta la norma aprobatoria en plazo, se entienda otorgada la aprobación por silencio administrativo.

**CUARTO.-** Entrando en los motivos de impugnación, el primero se basa en que en las asambleas de 27 de marzo de 2010 y de 14 de diciembre de 2013, votaron los miembros de la Asamblea General que no representan a los Colegios Profesionales, en concreto los de la Comisión Permanente y los Representantes Nacionales de las Secciones Nacionales. A juicio de la demandante esto implica que el proyecto inicial fue aprobado por dos veces infringiendo las reglas para adopción de acuerdos en Asamblea General previstos en los Estatutos de 2006, en concreto la regla de "un colegio, un voto" de su artículo 10.5.d) en cuanto que tal aprobación debió corresponder por entero a los presidentes de los Colegios Profesionales. Pues bien, tal motivo se desestima por las siguientes razones:

1º Sin perjuicio de lo que se dirá a propósito de la impugnación del artículo 4.b ) y c), de entre los distintos grupos que integran la Asamblea General -"cohortes", empleando la expresión de la demandante- lo relevante es que tanto los Estatutos ahora impugnados como los Estatutos de 2006 (cf . artículo 4), prevén que los miembros de la Comisión Permanente y los Representantes Nacionales de las Secciones Nacionales sean miembros de pleno derecho de la Asamblea General.

2º Como bien señala la Abogacía del Estado y hace suyo el Consejo General, la regla de "un colegio, un voto" del artículo 10.5 de esos Estatutos de 2006 -como en los impugnados- juega como excepción a la regla del voto ponderado pero aplicable a la cohorte integrada por los presidentes de los Colegios Profesionales.

3º La conclusión no puede ser otra: los miembros de la Comisión Permanente y los Representantes Nacionales de las Secciones Nacionales al ser miembros de la Asamblea General participan en la adopción de acuerdos de tal órgano, luego podían votar la aprobación de los nuevos Estatutos, luego quedan al margen de lo previsto en el artículo 10.5 de los Estatutos de 2006.

**QUINTO.-** Con el segundo motivo la demandante pretende también que se declare la nulidad total de los Estatutos y se centra en la atribución al Consejo General de la competencia para aprobar los estatutos de los Colegios Profesionales y de sus modificaciones, verdadero nervio de la demanda. Con apoyo en el relato de la tramitación de los Estatutos en sede gubernativa, expone que en ese procedimiento, finalmente y a instancias del Consejo de Estado, se acordó atribuir tal competencia al Consejo General y como tal figura en el artículo 2.3.u) y concordantes. Se trata de una competencia que no figuraba en el texto aprobado en la Asamblea General de 27 de marzo de 2010 ni en el aprobado en la de 14 de diciembre de 2013, que todo lo más reformó el texto inicial para ceñir la competencia del Consejo General a ser oído sobre los estatutos colegiales o su modificación.

**SEXTO.-** En este punto y como ya se anunció en el Fundamento de Derecho Tercero.5º, hay que hacer referencia a la sentencia de esta Sala y Sección de 12 febrero de 2008 (recurso contencioso-administrativos 49/2006 ), invocada en estos autos y dictada respecto de los anteriores Estatutos de 2006. De la misma se deduce el siguiente matiz:

1º En aquel caso, como en el presente, en sede gubernativa y tras el dictamen del Consejo de Estado, el texto aprobado por el Real Decreto 757/2006 difería del aprobado por la Asamblea General, y si bien el Consejo de Estado concluyó que era procedente que se devolviese al Consejo General, no se hizo.

2º En la sentencia, tras exponer las ya referidas peculiaridades del procedimiento de elaboración, señala que las modificaciones pueden obedecer a dos tipos de razones: una de mera oportunidad o de estilo y otras de legalidad, esto es, por infringir el texto propuesto una norma de rango superior.



3º Se admite, como no puede ser de otra forma, que la Administración de tutela modifique el texto aprobado en sede corporativa si es que infringe normas de rango superior, posibilidad coherente con el ejercicio de esa potestad de tutela; ahora bien, las modificaciones basadas en razones de mera oportunidad, pueden colisionar con el ámbito de libre determinación corporativa y podrán ser anuladas en sentencia con el efecto de que recobrará su eficacia la redacción originaria, al estar vedado a los tribunales determinar cuál sea el contenido de una norma (cf. artículo 71.2 de la LJCA ).

4º En el último párrafo del Fundamento de Derecho Tercero se dice lo siguiente: "*por todo ello, cabría atender a la pretensión de devolución de los Estatutos para que fueran nuevamente sometidos a votación por el Consejo General cuando las modificaciones introducidas rebasaran el estricto control de legalidad que incumbe al Gobierno mas no cuando fueren de oportunidad o de estilo, aspectos ambos respecto de los que el Gobierno carece de competencias y sobre los cuales acabamos de decir puede pronunciarse plenamente este Tribunal en el ámbito de sus competencias*".

5º De este texto cabe deducir que si se modifica el Estatuto aprobado por el Consejo general y las modificaciones son de aspectos de mera oportunidad, de no haberse devuelto el texto al Consejo General no es preciso anular el Real Decreto aprobatorio en su totalidad, sino que bastará con declarar la nulidad de los preceptos alterados, recobrando su vigencia los anteriores.

**SÉPTIMO.-** Ya de entrada se rechaza que por la infracción que sustenta este motivo proceda declarar la nulidad de los Estatutos en su totalidad, pues de concurrir tal infracción todo lo más afectaría al artículo 2.3.u) y concordantes que es el que centra tal impugnación global; y en cuanto a la pretensión subsidiaria que alcanza a la declaración de nulidad de los artículos modificados en sede gubernativa, también se rechaza con la excepción del artículo 2.3.u) y concordantes. La razón de tal rechazo es que la demanda se limita a relacionar los preceptos afectados y a indicar a instancia de quien se han modificado, sin asumir la carga procesal de justificar en qué medida se ha podido cometer un exceso en el sentido apuntado por la sentencia antes citada de 12 febrero de 2008 (recurso contencioso-administrativos 49/2006 ), lo que sí hace respecto del precepto exceptuado; en fin, la Abogacía del Estado sí ha asumido su carga procesal de razonar por qué se opone a la impugnación de cada precepto, y sus alegatos no se han cuestionado por la demandante en conclusiones.

**OCTAVO.-** Rechazada la pretensión principal y centrado el enjuiciamiento en el artículo 2.3.u) y concordantes por razón de la infracción procedimental que se viene considerando, cabe señalar que es objetivo que el Consejo General en la primera versión de los Estatutos que elaboró no se atribuía la competencia para aprobar los estatutos de los Colegios Profesionales y sus modificaciones y en la segunda versión, todo lo más, preveía que fuera oído; y es objetivo que tal competencia se introduce en el texto final a instancias del Consejo de Estado. Así tras constatar que ha sido una cuestión polémica en el expediente de aprobación, dictamina que se trata de una exigencia de legalidad derivada de la jurisprudencia de esta Sala, para lo que cita la sentencia de 15 de junio de 2015 (recurso contencioso-administrativo 981/2013 ) y a las que allí se remite habría que añadir ya la sentencia de 27 de marzo de 2017 (recurso contencioso-administrativo 2998/2015 ).

**NOVENO.-** Así las cosas, en puridad y conforme a las exigencias derivadas de las especialidades del procedimiento de aprobación de estos Estatutos, formalmente y ante una alteración de los Estatutos aprobados en sede corporativa, a la vista de la modificación sugerida en sede consultiva, la Administración de tutela debería haberse abstenido de aprobar los Estatutos. Esto es así pero, no obstante, se desestima este motivo de impugnación por las siguientes razones:

1º Como se ha expuesto tal modificación la justificó el Consejo de Estado porque la controversia sobre si el Consejo General es competente para aprobar los estatutos de los Colegios o su modificación, ha sido zanjada por la jurisprudencia de esta Sala que declara conforme a derecho tal atribución competencial.

2º De estimarse en este punto la demanda, su ejecución no consistiría en devolver los Estatutos al Consejo General para que debatiese sobre la pertinencia de asumir esa competencia -devolución coherente con el respeto hacia su potestad de autogobierno-, sino para que incluyese una previsión que ciertamente fue controvertida en el procedimiento de aprobación de los Estatutos, pero cuya exigibilidad se juzgó imperativa a la vista de la jurisprudencia de esta Sala.

3º Por tanto, la Asamblea General formalmente debería debatir su inclusión y si no lo hiciese plantearía un problema de inactividad normativa; de debatirlo y rechazar tal inclusión, se daría pie a una nueva impugnación, por ejemplo, por omisión reglamentaria, o se iría a un bucle interminable si se remitiese el nuevo texto para su aprobación gubernativa sin tal previsión competencial y se devolviese de nuevo para incluirla. Y si tal debate corporativo se saldase con incluir tal competencia, lo sería en los términos del precepto ahora impugnado por la demandante, volviéndose a la situación del presente pleito en el que también se impugnan esos preceptos por razón de fondo, todo sin olvidar que se incluya o no, se generaría litigiosidad si aprueban o modifican Estatutos particulares con o sin intervención del Consejo General.



4º Abona lo expuesto que hay base para entender que el parecer del Consejo General es favorable a mantener la redacción impugnada. Primero porque como parte codemandada así lo defiende, lo que se confirma con el acta de la Asamblea General extraordinaria de 18 de febrero de 2017, en cuyo orden del día figuraba votar la modificación de los Estatutos del Colegio Oficial de Médicos de Segovia, punto que se introdujo a raíz del artículo 2.3.u) y concordantes de los nuevos Estatutos ahora impugnados. Pues bien, consta en ese acta que se debatió sobre la pertinencia de ejercer esa competencia lo que se aprobó con sólo el voto en contra del presidente del Colegio Oficial de Barcelona.

5º En consecuencia, la declaración de nulidad del precepto impugnado por razones formales carecería de efecto útil, de forma que por razones de eficacia y seguridad jurídica se rechaza este motivo siendo procedente enjuiciar el artículo 2.3.u) y concordantes por razón de su contenido sustancial pues en tal sentido también se impugna.

**DÉCIMO.-** Entrando en la impugnación por razón de su contenido del artículo 2.3.u) de los Estatutos, lo que extiende al artículo 12.m), ya se adelantó que sobre tal cuestión se ha pronunciado esta Sala formando esa jurisprudencia consolidada a la que se refiere el Consejo de Estado, citada en el anterior Fundamento de Octavo, jurisprudencia que se apartó de la sentencia de la Sección Primera de 28 de septiembre de 2005 (recurso contencioso-administrativo 13/2003 ). Pues bien, esta jurisprudencia puede resumirse en los siguientes términos:

1º Se trata de sentencias dictadas en litigios en los que se aplicaban leyes autonómicas -de Madrid, Galicia y Murcia- que atribuyen a los Colegios la potestad de aprobar sus estatutos particulares "sin más límites que los establecidos por el ordenamiento jurídico".

2º En el caso de los Estatutos generales de la profesión, se considera que no tienen rango de ley al aprobarse mediante Real Decreto, pero no por ello dejan de ser normativa básica del Estado, que es quien tiene competencia para aprobarlos.

3º La competencia aprobatoria de los Consejos Generales no puede confundirse con la competencia de los Colegios Profesionales para elaborar sus estatutos, pues son distintas y se mueven en "parámetros diferentes".

4º Cada Colegio Profesional no existe de forma aislada, sino que se inserta en una organización colegial nacional, por lo que la autorización del respectivo Consejo General no depende de la naturaleza básica o no del artículo 6.4 de la LCP , sino de su carácter de órgano representativo, coordinador y ejecutivo y superior de los distintos colegios.

5º Cada Colegio Profesional aprueba sus Estatutos particulares, pero el respectivo Consejo General elabora para todos los Colegios unos Estatutos generales (cf. artículo 6.2 y 3 de la LCP ) que aprueba el Gobierno, luego el control ulterior de los estatutos particulares de cada colegio corre a cargo del Consejo General, de ahí que en las normas de transferencia se traspase a la Comunidad Autónoma las competencias del Estado, pero sin perjuicio de la vinculación con los respectivos Consejos Generales.

6º De esta manera existe una doble fase en la elaboración y aprobación de los Estatutos particulares: una primera fase de elaboración por el Colegio Profesional y su posterior aprobación por el respectivo Consejo General, y una segunda fase de aprobación por la Administración autonómica que comprende la calificación de su legalidad, por lo que las normas como la ahora impugnada no colisionan con las leyes autonómicas al moverse en planos distintos y con distinta finalidad.

**UNDÉCIMO.-** En su escrito de conclusiones el Colegio Oficial demandante se refiere a este motivo de impugnación como " *uno de los principales caballos de batalla* " y si bien admite que con esa impugnación " *apuesta a un caballo con elementos para ser un caballo perdedor* " a la vista de la jurisprudencia antes citada, el relevante y serio esfuerzo argumentativo de la demanda exige que se ahonde en esa jurisprudencia y no se despache este motivo con una remisión. De esta manera se rechaza que la atribución de la competencia controvertida al Consejo General, en sí, contraría la garantía institucional de autogobierno deducible del artículo 36 de la Constitución y esto por las siguientes razones:

1º Para la demandante, que se haya atribuido esa competencia al Consejo General -competencia no prevista en los Estatutos aprobados por el Consejo General ni en los anteriores- no hace reconocible a los Colegios Profesionales como entes representativos, democráticos, de participación de los colegiados, garantía institucional que debe manifestarse en la atribución de ámbitos de competencia, reconocerles capacidad de autoorganización, autoadministración y descentralización.

2º No se niega que tal garantía institucional tenga esa manifestación, ahora bien, que el Consejo General apruebe los Estatutos de los Colegios ni cuestiona ni merma esas manifestaciones con las que se integra la garantía institucional invocada: los Colegios Profesionales seguirán elaborando y aprobando sus Estatutos



particulares, igual que el Consejo General elabora y aprueba los suyos o los Estatutos generales del artículo 6.2 de la LCP .

3º La cuestión es quién y con qué alcance se ejerce la indisponible potestad de tutela sobre el Colegio Provincial y la demandante parece que quiere evitar la tutela interna o corporativa nacional, exigible máxime si el Consejo General aprueba los Estatutos generales que afecta a la organización general de una profesión. Por tanto desde la garantía institucional que invoca no deja de ser un contrasentido aceptar como exclusiva y excluyente la tutela de la Administración autonómica, repudiando un ámbito de tutela enteramente corporativa y acorde con los fines colegiales.

4º Añádase que tal previsión estatutaria es coherente con la conformación corporativa de la profesión médica, integrada toda ella en la Organización Médica Colegial cuyo régimen sigue rigiéndose por el Real Decreto 1080/1980, de 19 de mayo, una vez desgajado de tal norma la regulación del Consejo General a partir del Real Decreto 757/2006 ya citado, de aprobación de los Estatutos de 2006 de dicho Consejo General. Por tanto, esa Organización más el Consejo General y los Colegios Provinciales conforman una organización nacional, de ahí que el Consejo General ejerza una función de tutela interna o corporativa atendiendo a los aspectos comunes de la profesión médica colegiada.

**DUODÉCIMO.-** Como segunda razón impugna la competencia controvertida por considerarla contraria a las de las Comunidades Autónomas, argumento éste que le lleva a interesar de esta Sala o la inaplicación de la LCP que como norma preconstitucional puede entenderse derogada en este aspecto, o que la Sala plantee una cuestión de inconstitucionalidad. Pues bien, este motivo también se desestima por las siguientes razones:

1º Está fuera de duda -y no lo plantea la demandante- la constitucionalidad de la figura de los Consejos Generales a la vista de la expresa previsión del artículo 15.3 de la LPrA ya citada, a lo que se une su regulación postconstitucional iniciada por el Real Decreto 1018/1980 también citado, cuya función de agrupar, coordinar y representar -en este caso- a todos los Colegios Oficiales a nivel estatal no está en cuestión; otro tanto ocurre con las funciones que le atribuye el artículo 2.3 de los Estatutos impugnados, excepción hecha del apartado que ahora se impugna y, en fin, tampoco se cuestiona el modelo que representa la ya citada Organización Médica Colegial, integrada por el Consejo General, los Consejos Autonómicos de Colegios de Médicos y los Colegios Provinciales.

2º Se comparte con la demandante lo insatisfactorio que es para la certeza jurídica que en el ámbito estatal el régimen de los Colegios Profesionales lo regule mediante una norma preconstitucional, la LCP, que aun cuando pueda interpretarse conforme a la Constitución está en buena medida desfasada. Aun así, siguiendo la sentencia del Tribunal Constitucional 201/2013 que invoca la demandante, no cabe negar a la LCP en su totalidad carácter básico, pues para una categoría de Administración corporativa regula la tipología colegial ( cf. artículo 149.1.18ª en relación con el artículo 36 de la Constitución ). Esto exige del intérprete la tarea de apreciar, fuera de los preceptos que han sido modificados vigente ya la Constitución, cuáles de los originarios tienen carácter básico por deducirse de los mismos unos principios o criterios que pudieran tener tal carácter.

3º Este panorama normativo evidencia un modelo organizativo no exento de complejidad, con los consiguientes riesgos de solapamiento, máxime cuando se está ante una materia de competencia transferida que ha dado lugar a la creación de Consejos autonómicos, de ahí que respecto de los Estatutos particulares la intervención del Consejo General, ya sea para aprobarlos conforme al precepto impugnado o para ser oído al respecto -tal y como se preveía en la versión de los Estatutos aprobada en la Asamblea 14 de diciembre de 2013-, haya que juzgarla conforme a la concreta posición del Consejo General en la organización de la Administración corporativa colegial.

4º Es desde esta perspectiva como se entiende la jurisprudencia de esta Sala de la que se deduce que hay dos ámbitos de tutela que se desarrollan en planos diferentes: uno interno o corporativo ejercido por el Consejo General y otro externo asumido por la Administración autonómica. Así en el primero el Consejo General -siempre en su ámbito competencial- apreciará el acomodo de los Estatutos particulares, por ejemplo, con las normas aprobadas por el Consejo General, en especial el Estatuto general de la profesión; y en el segundo ámbito se ceñirá a centrar esa tutela respecto de la legalidad en general, lo que exige para ambos órganos de tutela un prudente esfuerzo de delimitación de cada ámbito competencial.

**DECIMOTERCERO.-** Considera también la demandante que se infringen los principios de cooperación y colaboración que presiden las relaciones entre el Consejo General, Consejos Autonómicos y Colegios Profesionales, sin que rija el principio de jerarquía, lo que predica no sólo del artículo 2.3.u) y concordantes, sino de los apartados c), f), l) y m) del artículo 2.3, sobre los que ninguna consideración se hace al no pretenderse en el Suplico de la demanda que se declare su nulidad. Hecha esta precisión, el reproche que se hace al artículo 2.3.u) de los Estatutos se basa en que en las leyes autonómicas, en especial en el caso de Cataluña, la aprobación de los Estatutos particulares no está sujeto a la tutela corporativa del Consejo General.



**DECIMOCUARTO.-** Así planteado este motivo se rechaza por las siguientes razones:

1º La jurisprudencia de esta Sala antes citada aprecia el carácter básico de los mismos Estatutos al tratarse de una norma reglamentaria que emana del órgano corporativo superior de la organización médica nacional, como tal es aprobado por la Administración General del Estado para el ejercicio de su función representativa de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional ( cf. artículo 15.3 de la LPrA).

2º Más en concreto la sentencia del Tribunal Constitucional 201/2013 declara que " *los consejos generales, en aquellos colegios de estructura múltiple, se configuran como órganos de representación y coordinación de los diferentes colegios, que garantizan la coherencia y homogeneidad en la ordenación de la profesión; y es precisamente en razón de la citada naturaleza, por lo que el art. 15.3 de la Ley del proceso autonómico les atribuye las funciones de representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional, disposición a la que, en consecuencia, cabe atribuir carácter materialmente básico ex art. 149.1.18 CE* ".

3º En cuanto a su relación con los Consejos Autonómicos -en ese caso, en el ámbito de autonómico catalán- la citada sentencia recuerda que el artículo 60.1 a) de la ya citada LCP de Cataluña atribuye a ese Consejo Autonómico " *ejercer la representación y la defensa generales de la profesión en el ámbito de Cataluña* ", luego las funciones representativas que ostenta se ejercerán en el marco territorial de cada Comunidad Autónoma, " *sin menoscabo de las funciones representativas que correspondan a los consejos generales en el ámbito nacional* ".

4º Se admite como hecho incontrovertible que " *la existencia de consejos autonómicos de colegios ha modificado el modelo preexistente de relaciones entre los consejos territoriales y el consejo general* ", por lo que "sin duda" se " *hace precisa una reordenación del modelo organizativo colegial* ", de ahí la idea antes apuntada de un régimen jurídico insatisfactorio regulado aun por una norma preconstitucional.

5º La consecuencia es que en este procedimiento, como en otro orden y alcance, en el seguido en sede constitucional, de nuevo lo litigioso más que ventilarse en la impugnación en abstracto de los Estatutos deba ventilarse enjuiciando el alcance de cada actuación, en este caso al aprobar un nuevo Estatuto particular o su reforma, para calibrar si es conforme con las ordenación que haya hecho el Consejo General dentro de sus competencias y por razón de su ámbito.

6º Se entiende así que la citada sentencia del Tribunal Constitucional 201/2013 concluya que la autonomía funcional de que goza ese Consejo autonómico y el sometimiento de las relaciones recíprocas a los principios de colaboración y cooperación voluntarias con otras entidades, en este caso supra autonómicas, son constitucionales " *siempre que se interpreten en el sentido de que dicha cooperación recíproca habrá de garantizar, en todo caso, la salvaguarda del ejercicio por los consejos generales de sus funciones de coordinación a nivel nacional, en los términos que al respecto establezca la legislación básica estatal en esta materia* ".

**DECIMOQUINTO.-** La impugnación del artículo 2.3.u) y concordantes se cierra imputando a tal regulación que vulnera el ejercicio de la potestad reglamentaria, en concreto los principios de buena regulación, el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, seguridad jurídica, más eficacia y eficiencia. Así el principio de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas , se integra con los principios que rigen el ejercicio de la potestad normativa, en concreto los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (artículo 129.1) y cuya infracción se desestima por lo siguiente:

1º La necesidad de la atribución competencial litigiosa queda evidenciada por lo dictaminado por el Consejo de Estado haciéndose eco de la jurisprudencia de esta Sala.

2º El respeto a los principios de eficacia, proporcionalidad y seguridad jurídica se deduce de esa jurisprudencia, pero fuera del ámbito reglamentario y como principios generales de actuación, su respeto no radica tanto en el precepto impugnado en abstracto como de la aplicación que se haga del mismo, moderando el Consejo General su potestad de tutela interna o corporativa a los estrictos aspectos que constituyen su competencia; a lo que hay que añadir, a la recíproca y por respeto hacia ese ámbito corporativo de competencia, la moderación exigible de la Administración autonómica de tutela al calificar la legalidad de los Estatutos particulares.

3º En fin, el principio de transparencia como tal no es invocado por la demandante con autonomía y sólo como integrante del concepto básico de buena regulación y al mismo le es predicable lo dicho respecto del principio de necesidad.

**DECIMOSEXTO.-** Finalmente se impugna el artículo 4.b) y c) que prevé que forman parte de la Asamblea General, con voz y voto, los miembros de la Comisión Permanente y los Representantes Nacionales de las Secciones Colegiales. La demandante considera que tal norma es contraria al principio democrático: a su juicio, en la Asamblea General sólo deberían integrarse los presidentes de los Colegios Provinciales por



razón de la naturaleza y fines del Consejo General como órgano de representación de todos los Colegios Profesionales. Así planteado se rechaza tal motivo de impugnación por las siguientes razones:

1º Tanto la Abogacía del Estado como el Consejo General oponen como primer argumento que la demandante va en contra del principio de vinculación a sus propios actos pues tal previsión ya estaba presente en el Estatuto de 2006; ahora bien, aunque no es infundado que se invoque tal principio, no es determinante de la desestimación. En efecto, lo que el Consejo General aprobó en Asamblea General en sus dos reuniones de 27 de marzo de 2010 y 14 de diciembre de 2013 no fueron unos nuevos Estatutos, sino una reforma parcial del entonces vigente y que no comprendía el artículo ahora atacado.

2º Que lo finalmente aprobado sean unos Estatutos de nueva planta, con derogación expresa de los anteriores de 2006, hace que no haya sido procedente invocar como causa de inadmisibilidad la de extemporaneidad de la impugnación de un precepto vigente desde 2006, de ahí que se alegue la doctrina sustantiva de vinculación a los actos propios al no haber atacado los anteriores Estatutos.

3º Pues bien y al margen de cuál haya sido la participación del presidente del Colegio demandante en dichas asambleas, que se esté ante unos Estatutos por entero nuevos, derogatorios en su totalidad de los anteriores, permite a la demandante plantear la pertinencia en derecho de que se integren en la Asamblea General los miembros de la Comisión Permanente y los Representantes Nacionales de las Secciones Colegiales, algo nada novedoso pues ya se preveía no sólo en los Estatutos de 2006, sino en los anteriores de 1980 o en los de 1967.

4º Así las cosas lo que plantea la demandante es su oposición a dicha integración sin más, lo que no conculca el principio democrático pues al margen de que sea o no oportuno tal integración, nada cabe oponer a que, en sí, formen parte de la Asamblea General esas dos "cohortes" empleando, de nuevo, en palabras de la demanda: los miembros de la Comisión Permanente por razón de su régimen electivo, y también los Representantes Nacionales de las Secciones Colegiales. En cuanto a estos último téngase en cuenta que están sujetos a un régimen electivo y representan y agrupan a los colegiados de la misma modalidad y forma de ejercicio profesional, en quienes concurre una problemática común, así como a los jubilados y médicos colegiados no ejercientes ( cf. artículo 1 de su Reglamento): es el caso de los médicos de atención primaria rural y urbana, de hospitales, de ejercicio privado, jóvenes y promoción de empleo, de administraciones públicas, jubilados, tutores y docentes.

5º Cosa distinta será en qué cuestiones pueden producirse los conflictos de intereses a los que se refiere la demanda, en especial respecto de los miembros de la Comisión Permanente o en qué cuestiones podría ser improcedente otorgar voz y voto a esos Representantes Nacionales de las Secciones Colegiales. En definitiva, la demandante sólo pretende la declaración de nulidad de ese precepto que impugna en abstracto del que, en sí, nada cabe deducir pues sólo prevé la integración de los miembros de la Comisión Permanente y los Representantes Nacionales de las Secciones Colegiales en la Asamblea General. Por el contrario, no impugna ni los preceptos que les atribuyen voz y voto, ni aquellos otros preceptos que pudieran plantear la improcedencia de otorgarles derecho al voto.

**DECIMOSÉPTIMO.**- Por razón de lo dicho se desestima la demanda y de conformidad con el artículo 139.1 de la LJCA ya citada, no se hace imposición de costas pues la razonabilidad de los fundamentos de la demanda justifica haber promovido un procedimiento en el que existían dudas objetivas de derecho respecto de la norma impugnada, todo propiciado por una normativa deficiente y que exigían ahondar en la jurisprudencia de esta Sala.

## FALLO

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

**PRIMERO.**- Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación del **COLEGIO OFICIAL DE MÉDICOS DE BARCELONA** contra el Real Decreto 300/2016, de 22 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, debemos declarar y declaramos que es conforme a Derecho, confirmándolo.

**SEGUNDO.**- No se hace imposición de las costas.

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

Así se acuerda y firma.

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