

RECURSO CASACION núm.: 1537/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

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

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Cuarta**  
**Sentencia núm. 206/2019**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 20 de febrero de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 1537/2016, interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España, representado por la Procuradora doña Cristina Matud Juristo y defendido del letrado don Francisco Corpas Arce, contra la sentencia dictada el 10 de marzo de 2016 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Galicia y recaída en el recurso nº 4351/2014, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Federación de Sanidad del Sindicato Nacional Comisiones Obreras de Galicia contra la Orden de 30 de junio de 2014, de la Consejería de Sanidad de Galicia, de delegación de competencias en el Consejo General de Enfermería de España en materia de formación continuada.

Han sido partes recurridas, Federación de Sanidad del Sindicato Nacional de Comisiones Obreras de Galicia, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Jesús Ruíz Esteban, y defendido de la Letrada doña Lidia de la Iglesia Aza , y la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia representada por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, y defendida por Letrada de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el recurso nº 4351/2014, seguido en la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Galicia, el día 10 de marzo de 2016 se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: « que debemos ESTIMAR y ESTIMAMOS el recurso Contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. José Antonio Castro Bugallo, en nombre y representación de la Federación de Sanidad del Sindicato Nacional Comisiones Obreras de Galicia; contra la Orden de 30 de junio de 2014 de delegación de competencias en el Consejo General de Enfermería de España en materia de formación continuada, publicada en el DOG de 22 de julio de 2014; y ANULAMOS la misma.

Con condena en costas a la parte demandada y codemandada dentro del límite referido en la fundamentación jurídica de la presente resolución.».

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia anunció recurso de casación el Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España, que la Sala de instancia tuvo por preparado acordando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a este Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** La recurrente formalizó el recurso anunciado que lo articula en un único motivo alegado al amparo del artículo 88.1,d) de la Ley Jurisdiccional, suplicando que se dicte sentencia que « por la que, estimando los motivos de este recurso, case y anule la sentencia recurrida y resuelva la plena conformidad a

Derecho de la Orden de 30 de junio de 2014 de la Consellería de Sanidad de Galicia, de delegación de competencias en el Consejo General de Enfermería de España en materia de formación continuada.»

**CUARTO.-** Evacuando el traslado conferido, la representación de la Federación de Sanidad del Sindicato Nacional de Comisiones Obreras de Galicia, se opuso efectuando las alegaciones que estimó ajustadas a su derecho y terminó solicitando el dictado de una sentencia que « confirmando la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, con todas las consecuencias que de tal pronunciamiento se deriven en Derecho», y por la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia se presentó escrito manifestando no formular oposición al recurso de casación interpuesto.

**QUINTO.-** Mediante providencia de 26 de octubre de 2018 se designó nuevo magistrado ponente y señaló para votación y fallo el día 12 de febrero de 2019.

**SEXTO.-** En la fecha acordada han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso. Y el 13 de febrero siguiente se pasó a la firma la sentencia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en este recurso la sentencia dictada el día 10 de marzo de 2016 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Galicia y recaída en el recurso contencioso administrativo 4351/2014.

La sentencia estimaba el recurso interpuesto por la Federación Sindical del Sindicato Nacional de Comisiones Obreras de Galicia frente a la Orden de 30 de junio de 2014, de la Consejería de Sanidad de Galicia, de delegación de

competencias en el Consejo General de Enfermería de España en materia de formación continuada.

La delegación de competencias fue impugnada por entender el Sindicato recurrente que se hacía en favor de un organismo -Consejo de Colegios Oficiales de Enfermería- que no era independiente de quienes impartían los cursos de formación continuada -Colegios Oficiales de Enfermería-, con vulneración del artículo 35.4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, norma que, después de contemplar que “los órganos competentes de las comunidades autónomas podrán delegar las funciones de gestión y acreditación de la formación continuada, incluyendo la expedición de certificaciones individuales, en otras corporaciones o instituciones de derecho público, de conformidad con lo que dispone esta ley y las normas en cada caso aplicables”, dispone que “Los organismos de acreditación de la formación continuada habrán de ser, en todo caso, independientes de los organismos encargados de la provisión de las actividades de formación acreditadas por aquéllos.”

La sentencia hace una exposición de las posiciones de las partes y afirma que la cuestión litigiosa era determinar si existe la independencia que exige el artículo 35.4 de La Ley 44/2003 entre el organismo que acredita la formación continuada -el Consejo General de Enfermería de España-, y los organismos encargados de la provisión de actividades de formación -los Colegios Profesionales de Enfermería.

Después de hacer citar de los artículos 23 y 24 del Real Decreto 1231/2011, 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, y el artículo 4 de la Ley de 18 de septiembre, de colegios profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia, llega a la estimación del recurso con el siguiente razonamiento:

«Como se afirma en la STSJ de Madrid, Contencioso sección 1 de 8 de octubre de 2014, recurso 293/2013, “...los Colegios Profesionales, en general, son corporaciones sectoriales de base privada, corporaciones públicas por su composición y organización que,

sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan atribuidas, por ley, o, delegadas, algunas funciones públicas (STC 123/87 y STS de 19/12/89), constituidas, primordialmente, para la defensa de los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público (STC 20/88 y STS de 28/11/90), constituyendo "una realidad jurídica de base asociativa y régimen particular distinta del de las asociaciones de naturaleza privada" (STC 5/96)".

"Ese carácter de Corporaciones públicas "no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales" (STC 20/88), quedando limitada su equiparación a las Administraciones públicas de carácter territorial "a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios" (STC 87/89)".

De su lectura además se deduce que, aunque no pueda considerarse que en la relación entre el Consejo General y los Colegios Profesionales exista jerarquía, sí que es una relación estatutaria en que el rango supremo corresponde al Consejo General. Continúa diciendo que "Todo Consejo General es una Corporación de Derecho público en la que se integran necesariamente, por imponerlo la Ley, los Consejos Autonómicos y los Colegios profesionales. Las relaciones entre el Consejo General y sus miembros no surgen del contrato ni del convenio; surgen y son reguladas por la Ley y por los Estatutos"; para concluir considerando que los Colegios se integran preceptivamente dentro del Consejo General.

De todo lo expuesto puede deducirse que esa independencia que exige el artículo 35.4 anteriormente transcrito, realmente no existe, partiendo de la naturaleza jurídica y funciones tanto del Consejo General como de los Colegios Profesionales de Enfermería, y partiendo de que, en todo caso, tal y como se enuncia en la Orden recurrida, la misma lo es de delegación. Por consecuencia, y no respetando el referido precepto, ha de entenderse que no es legalmente posible la delegación que se regula atendida la relación que existe entre el órgano que acredita la formación y los organismos que se encargan de la provisión de las actividades de formación, por lo que la demanda ha de ser estimada.».

**SEGUNDO.-** En el recurso de casación se articula un único motivo por la vía del artículo 88.1,d) de la ley jurisdiccional 29/1998, en el que se denuncia la infracción del artículo 35.4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, en relación con los artículos 23, 24 y disposición adicional 1ª del Real Decreto 1231/2011, 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.

El Consejo General de Colegios de Enfermería de España desarrolla este motivo afirmando que la posición del Consejo General respecto de la total organización colegial, como órgano supremo e independiente en la gestión, impide que el mismo pueda influir en las decisiones colegiales sobre formación. El proceso descentralizador operado en el seno de estas Corporaciones de Derecho Público ya destacado por la propia jurisprudencia no permite que, como hace la sentencia, pueda hablarse de una dependencia de los Colegios Provinciales de Enfermería respecto del Consejo General, sino que se trata de una relación meramente corporativa y territorial que en nada afecta a la hora de acreditar una determinada formación que puedan impartir los Colegios provinciales. Cita en su apoyo diversas sentencias de esta Sala Tercera.

La Federación Sindical del Sindicato Nacional de Comisiones Obreras de Galicia se opone al recurso al afirmar que la necesaria independencia desaparece cuando el Consejo General está integrado, entre otros, por los Colegios de Enfermería, que son los principales proveedores de cursos de formación continuada a los profesionales de la enfermería. La sola existencia de personalidades jurídicas independientes no permite afirmar la existencia de la independencia material o de intereses que exige el artículo 35.4 de la Ley 44/2003, siendo evidente que el Consejo General, por su naturaleza, estructura y funciones, no es un organismo independiente respecto de los Colegios de Enfermería de Galicia que, además, participan económicamente en su mantenimiento.

**TERCERO.-** Para determinar la concurrencia de esa situación de dependencia, de su existencia o no, la Sala Territorial atendió a la naturaleza y funciones que legal y estatutariamente tienen tanto el Consejo General de Colegios de Enfermería de España -Real Decreto 1231/2011, de 8 de noviembre - como los Colegios Profesionales de Enfermería de Galicia -Ley 11/2001, de 18 de diciembre, de Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia-, afirmando que de su mera lectura se deduce que, aunque no pueda considerarse que existe una relación de jerarquía entre

ambos órganos, la relación entre el Consejo General y los Colegios Profesionales es una relación estatutaria en que el rango supremo corresponde al Consejo General. Concluye así que « De todo lo expuesto puede deducirse que esa independencia que exige el artículo 35.4 anteriormente transcrito, realmente no existe, partiendo de la naturaleza jurídica y funciones tanto del Consejo General como de los Colegios Profesionales de Enfermería ».

Este argumento tan concreto es impugnado por la parte recurrente con cita en sentencias de esta Sala de 22 de octubre de 2011, de 25 de febrero de 2002 y de 4 de febrero de 2004, afirmando que el proceso descentralizador operado en el seno de estas Corporaciones de Derecho Público no permite que pueda hablarse de una dependencia de los Colegios Provinciales de Enfermería respecto del Consejo General, cuya dependencia ha pasado al ámbito autonómico. Sobre esa base, afirma que la relación entre el Consejo General y los Colegios Profesionales es una relación meramente corporativa y territorial que en nada afecta a la hora de acreditar una determinada formación que puedan impartir los Colegios Provinciales.

Antes a analizar la cuestión que se nos plantea es preciso decir dos cosas:

1ª) que las sentencias invocadas por la parte recurrente resuelven cuestiones competenciales de atribuciones entre Colegios Profesionales y el Consejo General, por lo que su incidencia en el caso de autos exigiría un esfuerzo argumental sobre concretas atribuciones que la parte recurrente considera afectadas por el pronunciamiento de la Sala Territorial, esfuerzo que la parte no llega cumplir, es más, ni lo intenta;

2ª) que un planteamiento tan general como el expuesto por la parte en su escrito de recurso no puede ser aceptado, ello porque las mismas sentencias de esta Sala que dicha parte cita en su apoyo (como la de 25 de febrero de 2002 -recurso contencioso administrativo 125/1999-) también declaran con total rotundidad que «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); 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).». Y, tal declaración aparece también en otras posteriores como la de 4 de febrero de 2014 (recurso contencioso administrativo 5/2008), en la que lo impugnado por un Colegio Profesional de Enfermería era precisamente 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, norma empleada por la Sala Territorial para efectuar su pronunciamiento anulatorio.

**CUARTO.-** La existencia o no de esa relación o situación de dependencia entre órganos será evidente cuando estemos en presencia de órganos jerarquizados, ello porque la jerarquía orgánica conlleva subordinación o dependencia y, por tanto, falta de independencia. Ese principio rige en la actuación de los órganos administrativos a la luz del artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En nuestro caso nos encontramos en presencia, no de órganos administrativos propiamente dichos, sino de Colegios Profesionales. La doctrina de del Tribunal Constitucional es ya reiterada en lo que se refiere a la calificación jurídica de los Colegios Profesionales a partir de la STC 23/1984 (RTC 1984\23), en la cual, partiendo del pluralismo, de la libertad asociativa y de la existencia de entes sociales (partidos, sindicatos, asociaciones empresariales), se alude a la de otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos (artículos 36 y 52 C.E.), que pueden llegar a ser considerados como Corporaciones de derecho público en determinados supuestos. La STC 123/1987 (RTC 1987\123) se hace eco de esa doctrina y afirma su consideración de corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan



delegadas por la ley funciones públicas, lo que le lleva a afirmar que los Estatutos del Colegio constituyen una norma de organización ajena a la libertad de asociación de que se trata el art. 22 de la C.E. Y, en fin, la STC 20/1988, de 18 de febrero (RTC 1988\20), reitera esta calificación y configura los Colegios Profesionales como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, añadiendo que el sentido del art. 36 de la Constitución no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que puedan libremente crearse al amparo del art. 22, remitiendo la Constitución a la Ley para que ésta regule las peculiaridades de aquéllos.

La propia configuración normativa de los Colegios Profesionales y de su Consejo General, contenida en las normas ya citadas, permite afirmar que no existe una verdadera relación de jerarquía entre ambos órganos, sino que, como ya advierte la Sala Territorial, la relación entre el Consejo General y los Colegios Profesionales es una relación estatutaria en que el rango supremo corresponde al Consejo General. Es más, así lo declaró la sentencia de esta Sala Tercera de 20 junio 2001 (recurso contencioso administrativo 291/1999). Esa relación estatutaria se desenvuelve en el marco de las competencias que los distintos órganos tienen encomendadas legal y estatutariamente y, en todo caso, difícilmente podría hablarse de una subordinación del órgano supremo frente a los demás.

Partiendo de esto y tomando en consideración los órganos afectados por la delegación, es necesario precisar que la finalidad de la norma exige que esa independencia deba ser interpretada también como presupuesto para evitar toda situación de conflicto de intereses que pueda menoscabar la relevancia social que presenta la función afectada por la delegación, dirigida a mejorar la formación de personal sanitario de enfermería. No es otra cosa la que se desprende de la enumeración de los principios de la formación continua que enumera el artículo 33 de la Ley 44/2003. Por ello, la determinación de cuál sea o cómo deba entenderse la independencia legalmente exigida, estará

así relacionada con la existencia o no de vinculación orgánica por razones estatutarias o legales, ya sea con carácter general o, simplemente, en razón a la concreta materia que se delega (acreditación de formación continuada).

Dicho esto, lo que debemos afrontar es si la independencia legalmente exigida para la validez de la delegación de la función pública que nos ocupa, de acreditación de la formación continuada, se ve afectada (i) por la naturaleza y funciones del órgano en cuyo favor se hace la delegación, que es el Consejo General de Colegios de Enfermería de España, y por las de los órganos que hacen la formación continuada, que son los Colegios Profesionales de Enfermería y, particularmente, los de la Comunidad Autónoma de Galicia; y, (ii) por la concreta función que se delega.

Pues bien, ninguna de estas vertientes, que encajan en la argumentación global que hace la Sala Territorial, ha sido cuestionada en el recurso de casación, razón por la que procedería, sin más, su desestimación.

En todo caso cabe añadir lo siguiente sobre las cuestiones expuestas:

(i) la necesidad de independencia entre esos órganos de acreditación y formación no puede quedar solapada o minusvalorada ni por la propia naturaleza jurídica de estas corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, ni tampoco por la sujeción de los Colegios Profesionales a la tutela administrativa.

Resaltamos que aquí no está en juego el correcto desempeño de la competencia de formación continua por los Colegios Profesionales ni la actuación que pueda llevar a cabo el Consejo General al ejercitar la facultad que ahora se le delega, sino la comprobación de que una actividad formativa desarrollada por quien tiene competencia para ello, en este caso los Colegios Profesionales, cumple unos concretos parámetros de calidad y mejora la cualificación profesional de los sanitarios de enfermería. No en vano, según el artículo 33.1 de la Ley 44/2003, la formación continua está destinada a

“actualizar y mejorar los conocimientos, habilidades y actitudes de los profesionales sanitarios ante la evolución científica y tecnológica y las demandas y necesidades, tanto sociales como del propio sistema sanitario”. Por ello, la norma legal impone la independencia entre los órganos.

(ii) la vinculación orgánica general no parece cuestionable a la luz de la composición de los diferentes órganos que integran el Consejo General y de las sentencias que esta Sala ya ha dictado en la materia, particularmente las ya citadas de 25 de febrero de 2002 (recurso contencioso administrativo 125/1999) y de 4 de febrero de 2014 (recurso contencioso administrativo 5/2008).

(iii) la vinculación funcional por la materia delegada también es evidente solo con reparar en la función de formación continua que los Colegios Profesionales tienen según el artículo 39, f) de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales, y el artículo 9. j) de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia. El Consejo General no puede ser ajeno a esa función pues el artículo 24 del Real Decreto 12131/2001, de 8 de noviembre, dispone que son funciones del Consejo General: “1. Las atribuidas a los Colegios por la Ley de Colegios Profesionales, en cuanto tengan ámbito o repercusión nacional.”.

La mera celebración de actividades formativas de carácter nacional o supracomunitario, así como el innegable alcance nacional de estas actividades por ser valorables en todo tipo de procesos selectivos con independencia de lugar o de la administración o entidad organizadora, sirve para justificar la competencia del Consejo General y, por ende, la conexión o vinculación en razón de la materia a que afecta la función delegada. Además, según el párrafo segundo del artículo 35.1 de la Ley 44/2003, la acreditación tendrá efectos en todo el territorio nacional, sea cual sea la Administración pública que expidió la acreditación.

**CUARTO.-** Por todo lo expuesto procede la desestimación del recurso, decisión que conlleva la imposición legal de las costas causadas a la parte recurrente en aplicación del artículo 139.2º de la Ley Jurisdiccional, si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el punto 3º del citado precepto legal y teniendo en cuenta la entidad del recurso y la dificultad del mismo, señala en cuatro mil euros (4.000 euros) la cifra máxima que, por todos los conceptos, podrá ser repercutida por la parte recurrida que se personó y ejercitó efectiva oposición.

## FALLO

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

1º.- **NO HABER LUGAR** al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España contra la sentencia dictada el 10 de marzo de 2016 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Galicia y recaída en el recurso nº 4351/2014, sentencia que confirmamos.

2º.- **HACER** imposición de las costas del recurso de casación a la parte recurrente, ello hasta un máximo de cuatro mil euros (4.000 euros) y en la forma indicada en el último de nuestros fundamentos de derecho.

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. Magistrado Ponente D. ANTONIO JESÚS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.