

RJ 2002\10973

Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 25 febrero 2002

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo núm. 125/1999.

**Ponente:** Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos.

COLEGIOS OFICIALES DE ODONTOLOGOS Y ESTOMATOLOGOS: Consejos Autonómicos: constitución y funciones: regulación estatal: improcedencia; competencias: deontología profesional; Régimen disciplinario: potestad: Consejo General y Consejo Autonómico; Cuotas: determinación: improcedencia; Consejos Generales: regulación de la organización del colectivo profesional incidiendo en materias ya reguladas por las leyes autonómicas: inexistencia; relación a través de Ministerio de Sanidad; labores de información: procedencia.

*El Real Decreto 2828/1998, de 23 diciembre, aprueba los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General.*

*El TS **estima parcialmente** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña y declara la nulidad de determinados artículos del mismo.*

#### Texto:

En la Villa de Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil dos.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, constituida por los señores al margen anotados, el recurso contencioso-administrativo que con el número 125/1999, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el procurador don Alejandro G. S., en nombre y representación del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña, contra el Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre (RCL 1999\206), por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General. Siendo parte recurrida la procuradora doña María Jesús G. D. en nombre y representación del Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** El 26 de marzo de 1999 la representación procesal del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre (RCL 1999\206) (publicado en el Boletín Oficial del Estado del 26 de enero), por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

**SEGUNDO** En el escrito de demanda presentado por la representación procesal del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña se formulan, en síntesis, las siguientes alegaciones:

A tenor de los artículos 36, 149.1 y 149.3 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875) las Comunidades Autónomas asumieron la competencia exclusiva en materia de colegios profesionales, cuyo

ejercicio debía modularse con los títulos competenciales reservados al Estado en los artículos 36 y 139 de la Constitución.

La sentencia 76/1983, de 5 de agosto (RTC 1983\76), del Tribunal Constitucional, confirmó la adecuación con la Constitución del que luego se convertiría en el artículo 15.2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre (RCL 1983\2227 y ApNDL 2745), sobre el Proceso Autonómico, en cuya virtud el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de colegios profesionales debía respetar los límites establecidos en la legislación básica del Estado en todo lo referido a su urbanización y competencias. Según el Tribunal Constitucional la Ley a que se refiere el artículo 36 de la Constitución debe ser estatal en lo referente a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia y declaró que corresponde a la legislación estatal fijar «los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencias las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales».

En sentencia 20/1988, de 18 de febrero (RTC 1988\20), se vincula la competencia estatal al artículo 149.1.18 de la Constitución.

Es aplicable, en consecuencia, la Ley 30/1992 (RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993, 246), en la medida en que establece el marco general de actuación de las Administraciones Públicas (disposición transitoria primera) y, al propio tiempo, debe aplicarse la legislación estatal de carácter básico en materia de colegios profesionales en todo lo que afecte a la organización y competencias. Esta legislación comprende la Ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974 (RCL 1974\346 y NDL 5773), interpretada al amparo de los preceptos constitucionales, y la normativa estatal de carácter básico dictada con posterioridad, que incluye la Ley 74/1978, de 28 de diciembre (RCL 1979\76 y ApNDL 2400), que modificó parcialmente la de Colegios Profesionales, la propia Ley 12/1983, de 12 de octubre, del Proceso Autonómico y la Ley 7/1997, de 14 de abril (RCL 1997\880).

El artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico reconoció la existencia de los Consejos Generales, pero reducida a asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional, destacando que ya no ejercían de órganos jerárquicamente superiores de los colegios con ámbito inferior al nacional. Las funciones hasta entonces desempeñadas pasarían a ser ejercidas por los órganos creados por las leyes autonómicas. Los cuales controlan y tutelan la actuación de los colegios profesionales existentes en su ámbito territorial y serán su superior jerárquico. No obstante, los Consejos Generales seguirían ejerciendo las mismas competencias que realizaban en aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran asumido la competencia o no la hubieran desarrollado normativamente.

Los Consejos Generales se han resistido a este principio mediante una interesada interpretación de la disposición transitoria de la Ley del Proceso Autonómico, en la que se ratifica la subsistencia de los Consejos Generales creados hasta aquel momento por vía reglamentaria y no por una Ley del Estado, como establece el artículo 15.3, disponiendo que subsistirán con la organización y atribuciones que les confiere la legislación estatal vigente. De esta redacción se pretendió deducir que, en tanto no se dictara la Ley estatal, seguían ejerciendo sus competencias.

Esta interpretación es incorrecta. El reconocimiento de la subsistencia de los Consejos Generales habilitaba su funcionamiento en todo aquello que no hubiera sido derogado por el nuevo régimen jurídico

determinado por la Constitución. Las potestades de los Consejos Generales deben entenderse sin perjuicio de las competencias autonómicas, pues en otro caso unas mismas funciones públicas serían ejercidas simultáneamente por el órgano estatal y el autonómico o se estaría admitiendo que el ejercicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas se encuentra sujeta al arbitrio del Estado, que las postergaría «sine die».

Según la sentencia 25/1983, de 7 de abril (RTC 1983\25), del Tribunal Constitucional, la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas se produce «ope legis».

La adecuación del funcionamiento de los Consejos Generales al nuevo marco legal establecido por la Constitución ha sido establecido en las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1996 (RJ 1996\2435 y RJ 1996\2434) (dos sentencias) y 15 de noviembre de 1996 (RJ 1996\7948).

Las tres sentencias se referían a los profesionales de la Veterinaria, que con anterioridad a la vigencia de la Ley del Proceso Autonómico ya disponían de Consejo General constituido, supuesto idéntico al planteado en el proceso.

En suma, los Consejos Generales podrán seguir ejerciendo todas aquellas funciones que ya ejercían, siempre que no entren en conflicto con las competencias ejercidas por los órganos autonómicos de la misma profesión. Partiendo de la redacción originaria del artículo 9 de la Ley de Colegios Profesionales podemos concluir que los Consejos Generales pueden ejercer todas las funciones que se les atribuían, a excepción de las comprendidas en los apartados b), c), d), e), h), n), y ñ) del artículo 9.1. Las funciones excluidas son las relativas a la aprobación de estatutos generales, estatutos y reglamentos de régimen interior, conflictos entre colegios, recursos contra actos de los colegios, adoptar medidas para que los colegios cumplan las resoluciones del propio Consejo dictadas en materia de su competencia, adoptar medidas para completar provisionalmente las Juntas de Gobierno y velar porque se cumplan las condiciones exigidas por las Leyes y Estatutos para presentación y proclamación de candidatos a las Juntas de Gobiernos de los Colegios.

Los Consejos Generales podrán también ejercer aquellas funciones respecto de los colegios radicados en las Comunidades Autónomas que no hayan asumido la competencia en materia de colegios profesionales o no la hayan desarrollado normativamente o no se hubiera constituido el correspondiente órgano autonómico.

El Real Decreto 395/1996 (RCL 1996\979), relativo al Consejo General de Colegios de Doctores y Licenciados en Bellas Artes de España y el Real Decreto 1/1998, de 9 de enero (RCL 1998\177), por el que se aprueba la modificación de los Estatutos del Consejo General de los Colegios de Economistas de España han respetado perfectamente el papel actual de los Consejos Generales.

En estos últimos se ha destacado el carácter esencialmente representativo de este órgano cuyos fines y funciones se circunscriben expresamente al ámbito nacional e internacional. Se enumeran las funciones de Consejo General en una lista muy similar a la que recoge la Ley de Colegios Profesionales. Su novedad es el apartado 2º del artículo tercero, en el que expresamente se declara que las funciones de dirimir los conflictos, resolver los recursos contra actos de los colegios, ejercer potestad disciplinaria sobre los miembros de las Juntas de Gobierno de los colegios y de visar los Estatutos no serán de

aplicación en el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas con competencia normativa en materia de colegios profesionales, salvo que la legislación de dichas Comunidades Autónomas disponga lo contrario o lo permita.

Uno de los ejemplos, contrarios, de resistencia a ceder la competencia administrativa que habían ejercido los Consejos Generales lo encontramos en la modificación de los Estatutos del Consejo General de los Odontólogos y Estomatólogos de España. Se le asignan no sólo funciones de carácter representativo en el ámbito nacional e internacional, como estableció la Ley del Proceso Autonómico, sino que asume e invade funciones que corresponden al ámbito de atribución de los colegios profesionales o de los consejos autonómicos. Esta circunstancia provoca la nulidad del Real Decreto impugnado.

Alega los artículos 12, 19 y 25 de la Ley Jurisdiccional (RCL 1998\1741) y el artículo 2 de la de Enjuiciamiento Civil en cuanto a la competencia territorial y objetiva, la capacidad procesal y la legitimación de la recurrente y la impugnabilidad de la disposición general recurrida.

No está en cuestión el pleno reconocimiento de la habilitación jurídica del Consejo General para promover la modificación de su normativa estatutaria propia. Cuestión distinta es la relativa a su contenido.

El título y el contenido de la disposición general impugnada exceden ampliamente de la competencia de autorregulación atribuida a los consejos generales. Esta disposición general podía regular los estatutos del Consejo General, pero no el estatuto general de los odontólogos y estomatólogos, por carecer de competencia para ello.

El contenido del Libro 1 rebasa ampliamente las funciones de representación asignadas al Consejo General, al atribuirse la competencia para regular la organización del colectivo profesional e incidir en materias ya reguladas por las leyes autonómicas sobre colegios profesionales.

El Consejo General no puede regular la naturaleza jurídica de los colegios profesionales (artículo 2), no puede determinar las competencias de aquellos colegios en la elaboración de proyectos legislativos reglamentarios (artículo 6), no puede determinar el régimen de impugnación de las actuaciones administrativas de los colegios (artículo 11), no puede regular los requisitos legales sobre la incorporación a los colegios (artículos 12 y 13), no puede regular la incapacitación e inhabilitación de colegiados (artículo 14) ni la pérdida de la condición de colegiado (artículo 15). El Consejo General no puede intervenir en las relaciones entre los colegios y los consejos autonómicos (artículo 16). Por último el carácter representativo del Consejo General no le permite establecer los derechos y obligaciones de los colegiados (artículos 17 y 18), determinar el contenido de los estatutos del resto de los colegios (artículos 21 a 23) intervenir en la constitución organización y funcionamiento de los Consejos Autonómicos (artículos 24 a 26), así como determinar el régimen disciplinario de los colegiados (artículos 34 a 42).

La totalidad del Libro I, con la excepción de algunos preceptos que podían encaminarse en el Libro II, como el emblema oficial, bandera y patronazgo, vulnera el contenido de las competencias atribuidas a los consejos generales por el artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico, por exceso, y también vulnera las competencias atribuidas a los colegios profesionales y sus consejos autonómicos por las leyes

autonómicas del País Vasco, Cataluña, Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, Illes Balears, Navarra, Madrid y Castilla y León, hecho que provoca la nulidad de pleno derecho de sus preceptos en aplicación del artículo 6.2.2 de la Ley 30/1992.

El hecho de que el Gobierno del Estado haya incumplido sistemáticamente la obligación de presentar al legislativo el proyecto de Ley que regule los aspectos básicos sobre organización y competencias de los colegios profesionales, no le permite regularlos por vía reglamentaria, y mucho menos con desconocimiento y vulneración de las normas estatales y autonómicas que regulan la atribución de competencias y regulación de los colegios profesionales.

El control y regulación de la deontología no es competencia del Consejo General. En los artículos 45.2.d), 45.5.a), 47.1.b) y 47.1.d) de los Estatutos se atribuye al Consejo General competencia para elaborar, desarrollar y actualizar los códigos ético y Deontológico de la profesión, así como designar al Comité Central de Ética. Esta atribución es manifiestamente ajena a su carácter representativo e invade la competencia que sobre la materia atribuyen a los colegios profesionales las leyes autonómicas que regulan el régimen y funciones de aquellos colegios.

Con anterioridad al actual sistema normativo la competencia para elaborar el código deontológico se entendía incluida en la potestad de ordenar el ejercicio de la actividad de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional, pero en la actualidad, al asumir tal competencia los consejos autonómicos, son éstos quienes la ejercen, en aplicación de sus respectivas leyes autonómicas. Las leyes autonómicas que regulan el régimen de sus colegios profesionales reconocen expresamente a los Consejos Autonómicos la competencia para elaborar las normas deontológicas comunes a la profesión respectiva [artículo 16.b) de la Ley de Cataluña (RCL 1973\227 y LCAT 1982\1288), artículo 16.h) de la Ley de la Comunidad Valenciana (RCL 1998\21 y LCV 1997\352), artículo 38.f) de la Ley de Aragón (RCL 1998\937 y LARG 1998\55), artículo 24.f) de la Ley y de Madrid (RCL 1998\1157 y LCM 1997\243), artículo 20.g) de la Ley de Castilla y León (RCL 1997\1892 y LCyL 1997\224) y artículo 27.g) de la Ley de Canarias (RCL 1990\1237 y LCAN 1990\80), entre otras].

Los preceptos citados vulneran el artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico y las competencias atribuidas a los colegios profesionales por las leyes autonómicas citadas, lo que provoca la nulidad de pleno derecho.

El Consejo General no puede regular el régimen retributivo de los colegiados.

Los artículos 45.3.d) y 47.1.e) atribuyen al Consejo General la competencia para establecer el baremo de honorarios de sus profesionales, si bien de carácter meramente orientativo. Esta potestad excede manifiestamente la competencia genérica de carácter representativo de los Consejos Generales. Los preceptos citados vulneran el artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico y la competencia atribuida a los colegios por las leyes autonómicas ya citadas, lo que provoca su nulidad de pleno derecho.

Los artículos 43.1, 45.3.h) y 53.n) atribuyen al Consejo General potestad sancionadora y atribuyen la resolución de los expedientes al Comité Ejecutivo. Esta competencia respeta el marco jurídico actual tratándose de actuaciones ilícitas realizadas por miembros del propio Consejo y, en defecto de normativa autonómica propia, respecto de los colegiados y componentes de las Juntas de Gobierno.

Por el contrario, el Consejo General carece manifiestamente de competencia respecto de aquellas actuaciones constitutivas de ilícitos administrativos realizadas por sus profesionales en aquellos ámbitos territoriales en los que se encuentre constituido un Consejo Autónomo, y carece de competencias para intervenir respecto de las actuaciones calificadas por los miembros de éste.

Los artículos citados infringen el artículo 15 de la Ley del Proceso Autónomo y vulneran las competencias atribuidas a los consejos autónomos por las leyes autonómicas ya citadas, hecho que provoca su nulidad de pleno derecho.

El régimen económico del Consejo General se reduce a tramitar, aprobar, justificar y liquidar su estado de ingresos y gastos anual para poder atender sus obligaciones estatutarias. Los ingresos se reducen a las aportaciones equitativas que realicen sus miembros, es decir, los respectivos colegios profesionales. Por el contrario, los artículos 47.1.a), 78.1, 78.3, 78.5 y 78.6 de los estatutos del Consejo General imponen obligaciones contrarias a aquel régimen económico y exceden el ámbito de su competencia.

En efecto, el artículo 47.1.a) admite indirectamente la capacidad del Consejo General para aprobar derramas directas a los colegiados, mientras que sus miembros son los colegios provinciales.

En el artículo 78.1, 78.3, 78.5 y 78.6 se establece que la financiación del Consejo procede de los colegiados, en lugar de los colegios provinciales. Los integrantes de los Consejos Generales son los colegios provinciales y tienen que ser éstos quienes contribuyan directamente a su financiación. El Consejo General no tiene competencia y acción directa sobre los colegiados, hecho que le impide reclamar directamente su aportación. Tampoco puede aquel órgano profesional arrogarse la competencia para establecer la cuota que deberán abonar los colegiados a su respectivo colegio. El Consejo General únicamente puede aprobar la cuota que deberán abonar los colegios provinciales, diferenciando claramente la aportación de los colegios respecto de los que únicamente realiza funciones de representación, de la aportación del resto de colegios, con respecto a los cuales, además de aquella función representativa, también desempeñará plenas funciones de control jerárquico.

La diversidad contributiva dentro de un mismo Consejo General ya fue reconocida por el Tribunal Supremo en sentencia de 12 de julio de 1990 (RJ 1990\6593).

Los artículos citados vulneran el artículo 15 de la Ley del Proceso Autónomo y las competencias atribuidas a los colegios profesionales y consejos autónomos por las leyes autonómicas citadas, hecho que determina su nulidad de pleno derecho.

Termina solicitando que se dicte sentencia por la que se estime el recurso contencioso-administrativo y, en consecuencia, se acuerde la nulidad de los preceptos impugnados.

**TERCERO** En el escrito de contestación a la demanda presentado por el abogado del Estado se formulan, en síntesis, las siguientes alegaciones:

Según la demanda, al Estado corresponden las competencias para regular las condiciones básicas de funcionamiento de los colegios profesionales y las normas sobre ejercicio de las profesiones colegiadas, y a las Comunidades Autónomas la competencia que tengan transferida sobre los Colegios Profesionales

que operan en su ámbito. Estos principios deben aceptarse, aunque no las tesis contradictorias que se sientan en la demanda con respecto a los mismos. Si es cierto que el Estado tiene competencia para regular los principios y las normas básicas de las organizaciones corporativas de las profesiones colegiadas, decae la casi totalidad de las alegaciones contra el Real Decreto impugnado. Están fuera de lugar las alegaciones sobre la regulación de la naturaleza jurídica de los colegios y sobre las reglas fundamentales de organización y funcionamiento, que el Estado debe positivamente regular.

Todas aquellas invocaciones que se hacen en cuanto a que el Real Decreto regula cuestiones correspondientes a organización de los Colegios, por consiguiente, carecen de base alguna.

Resta por examinar si el Real Decreto invade competencias de las Comunidades Autónomas.

El Real Decreto impugnado no puede ser acusado de ignorar las competencias autonómicas. Ya en el capítulo primero se contempla una composición de la organización colegial que está integrada en primer lugar por los colegios, en segundo lugar por los consejos autonómicos y en tercer lugar por el Consejo General. Coherentemente con ello, en todos los demás artículos y desarrollos se respeta, no solamente la competencia del Consejo General, y no solamente también la de cada uno de los colegios, sino también a las competencias de los Consejos Autonómicos cuando estén constituidos. Ello se comprueba en el artículo 2, párrafo primero, donde se vuelve a hacer la reserva de competencias en favor de las Comunidades Autónomas.

El artículo 8 nos pone de manifiesto que el Real Decreto sigue una concepción respetuosa con las autonomías en los distintos escalones colegiales. Cada organización colegial tiene las competencias para regular o coordinar el ejercicio de la profesión, pero dentro de sus ámbitos territoriales respectivos. Un colegio no puede exceder el ámbito provincial y un consejo autonómico desarrolla sus funciones en el ámbito de la Comunidad y el Consejo General en el territorio del Estado español. Este criterio se reproduce el artículo 20. Los artículos 24, 25 y 26 establecen el respeto más exquisito a la organización y funciones de los consejos autonómicos, sin entrar en detalles, ya que éstos se reservan a la legislación de la Comunidad.

Cuestión distinta es la relativa al Consejo General, que se regula no ya en sus principios básicos, sino también en sus detalles.

Al llegar a las competencias y organización del Consejo General no se encuentra norma alguna en la cual se ataque la autonomía de los colegios autonómicos y tampoco la autonomía de cada uno de los colegios individualmente considerados, sino que por el contrario se encuentran muchas referencias al respeto a las autonomías inferiores. El artículo 50 regula un consejo interautonómico cuya segunda competencia es la coordinación interautonómica de la política general de la organización colegial. Se trata de funciones de coordinación y no de jerarquía.

Así se ve también en materia sancionadora porque, en contra de lo que parece desprenderse de la demanda, el artículo 43 atribuye precisamente a cada uno de los colegios dicha competencia, sin que se establezca ningún recurso al Consejo General, al cual solamente se dice que se dará cuenta de las sanciones que se impongan para que sean anotadas en un registro, pero no se prevé la existencia de un recurso de alzada.

Según el artículo 44 de los Estatutos el Consejo General es definido como un órgano ejecutivo, coordinador y representativo de los colegios en general y también de los Consejos Autonómicos en su caso, pero sólo en cuanto a las funciones que le son propias y se regulan en sus estatutos y en los ámbitos estatal e internacional. Dentro de este ámbito han de interpretarse todas las funciones que posteriormente se atribuyen a dicho Consejo General. Lo ratifica el artículo 45, cuando dice que corresponden al Consejo General todas las funciones atribuidas por la Ley de Colegios Profesionales «en cuanto tengan ámbito con repercusión superior al de una Comunidad Autónoma, así como cuantas otras fueren pertinentes en virtud de disposiciones generales o especiales».

Este fin, por una parte el Consejo General no puede adoptar medida alguna si no se refieren a actuaciones trascendencia nacional o internacional o que tengan conexión con una competencia atribuida por la Ley a organizaciones estatales.

Dentro de esta última salvedad se ampara la facultad de establecer normas y criterios deontológicos, ya que los mismos, al igual que las normas orientadoras en materia de honorarios profesionales, son principios básicos del funcionamiento de la profesión titulada y sus principios son de competencia estatal ejercitable para todo el territorio nacional. Esta competencia estatal no es necesario, como tiene establecido la jurisprudencia, que sea ejercitada necesariamente por una norma de rango legal, ya que no puede confundirse el rango de la norma con su carácter básico, de tal suerte que ese carácter básico puede ser instrumentado a través de decisiones inferiores a la Ley y por consiguiente mediante decisiones de las asambleas de los Colegios profesionales cuando la normativa de éstos les atribuya tales funciones de promover normas o criterios básicos de actuación.

Sin perjuicio de que en algún caso puede ocurrir que el Consejo General interfiera o menoscabe competencias de Consejos Autonómicos o de colegios profesionales, en cuyo caso procederá la interposición del correspondiente recurso ante los Tribunales, no encontramos norma o criterio alguno que por sí mismo suponga una vulneración de las competencias de otros órganos u otros instrumentos de la organización colegial de nivel inferior. La jurisprudencia declara la improcedencia de recursos preventivos contra eventuales extralimitaciones en la actuación de los órganos administrativos.

Termina solicitando se dicte sentencia por la que se desestime el recurso, por ser el Real Decreto impugnado conforme a derecho.

**CUARTO** Que en el escrito de contestación a la demanda presentado por la representación procesal del Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España se formulan, en síntesis, las siguientes alegaciones:

El carácter preconstitucional o de la Ley de Colegios Profesionales, así como sus reformas parciales, no ha puesto punto final a las discusiones mantenidas en torno a las competencias estatales en la materia. El artículo 36 de la Constitución no especifica si la Ley a que se refiere ha de ser estatal o autonómica. El Tribunal Constitucional en la sentencia 76/1983 (RTC 1983\76), entre otras, declara que corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencia las corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales.

Este principio se plasma en el artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico.



Las Comunidades Autónomas que han dictado leyes en materia de colegios profesionales no han tenido en consideración, en la mayoría de las ocasiones, la disposición transitoria de la Ley del Proceso Autonómico y se ha llegado a alegar que el Estado carece de toda competencia legislativa cuando el Estatuto de Autonomía ha operado la asunción íntegra de la competencia.

Esta afirmación fue negada por el Tribunal Constitucional en sentencia 20/1988, de 18 de febrero (RTC 1988\20).

En consecuencia, el Estado dispone de la competencia exclusiva para adoptar el grueso de la regulación de las corporaciones de Derecho Público o los «criterios básicos en materia de organización y competencia», como dice la expresada sentencia, desarrollando el artículo 36 de la Constitución, con cobertura competencial en el artículo 149.1.18 de la Constitución (sentencia de el Tribunal Constitucional 330/1994, de 15 de diciembre [RTC 1994\330]).

El Tribunal Constitucional, al igual que en relación con los colegios profesionales, ha reconocido la existencia de un ámbito competencial en el Estado respecto a la regulación del acceso al ejercicio profesional, al amparo de lo dispuesto en artículo 149.1.30, que reconoce competencia exclusiva para «expedir y homologar títulos académicos y profesionales». Se declara que la presencia estatal resulta posible dado que la regulación del ejercicio de las profesiones no puede desvincularse totalmente de las condiciones de obtención de los títulos (sentencia 122/1989, de 6 de julio [RTC 1989\122]).

Por otra parte, si reconocemos la necesidad de que exista un régimen jurídico homogéneo en cuanto al ejercicio de la profesión en todo el ámbito nacional (aunque no necesariamente idéntico), al menos en cuanto al estatuto jurídico básico, debe reconocerse la competencia estatal para legislar en cuanto a tales requisitos al amparo del artículo 149.1.1 de la Constitución.

El Estado debe tener competencia para regular los elementos básicos de las condiciones de ejercicio profesional, entre los que se hallan, como señala la sentencia 386/1993, 23 de diciembre (RTC 1993\386), del Tribunal Constitucional «... la titulación requerida, el campo en el que se desarrolla la profesión, las obligaciones y derechos de los profesionales, las normas deontológicas y, en suma, su organización corporativa...».

La distribución del ámbito competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas afecta a las competencias de los Consejos Generales. Sin embargo, en modo alguno puede considerarse que los consejos generales han sido desapoderados de las potestades que los dotaban de un carácter coordinador y superior, quedando reducidos a corporaciones meramente representativas. Los Consejos Generales siguen disponiendo de todas las funciones que les encomienda la Ley de Colegios Profesionales no sólo de naturaleza representativa sino también de coordinación y ejecución en todas aquellas materias que tengan ámbito o repercusión nacional o internacional. Así se deduce del artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico, de su disposición transitoria y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha atribuido a los Consejos Generales funciones que van más allá de la mera representación.

Cita, en primer lugar, las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1996 (RJ 1996\2435 y RJ 1996\2434) y de 15 de noviembre de 1996 (RJ 1996\7948). Estas sentencias no exponen, probablemente porque no era necesario, qué criterio debe seguirse con carácter general para determinar

las competencias subsistentes del Consejo General y qué otras competencias el Consejo General no las mantiene cuando en el ámbito de una Comunidad Autónoma se hubiera constituido un consejo autonómico.

La Corporación recurrente omite, probablemente por no haberse publicado, la importantísima sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 1999, la cual viene a clarificar, probablemente de forma definitiva, la competencia de los Consejos Generales, estableciendo un criterio de aplicación general para determinar qué funciones competen al Consejo General y qué otras competencias son meramente autonómicas.

Esta sentencia reconoce a los Consejos Generales funciones distintas de la mera representación, en cuanto tengan repercusión o interés nacional.

En primer lugar, dicha sentencia reconoce que todas las funciones atribuidas por el artículo 5 de la Ley de Colegios Profesionales a los colegios de ámbito inferior al nacional, en la medida en que sean de ámbito o repercusión nacional, quedan fuera de la competencia de los colegios territoriales y corresponden, al amparo del artículo 9.1.a) de la Ley de Colegios Profesionales, a los Consejos generales.

El Tribunal Supremo sienta, a continuación, los siguientes principios: la continuidad de los Consejos Generales está justificada en la necesidad de garantizar la representación unitaria de la profesión. No obstante, las funciones de los Consejos Generales va más allá de la función de mera representación. El parámetro para valorar la dimensión o repercusión nacional de las funciones colegiales es la igualdad en ejercicio de la profesión, considerada desde la doble óptica activa (igualdad de prestación del ejercicio profesional frente a todos los ciudadanos) y pasiva del ejercicio profesional (igualdad de los profesionales). Este criterio deberá aplicarse caso por caso.

En relación con la disposición transitoria de la Ley del Proceso Autonómico la sentencia declara que los Consejos Generales de naturaleza estatal mantienen aquellas funciones que no pertenezcan al ámbito de competencias autonómicas por su repercusión o interés estatal desde el punto de vista de la actuación activa y pasiva de la profesión.

Para contestar a la nulidad del Libro Primero, parece obvio que bajo ninguna circunstancia puede cuartearse el ejercicio de la profesión de odontólogo o estomatólogo en el territorio nacional. Los odontólogos o estomatólogos son profesionales sanitarios, cuyas competencias están reguladas en una Ley estatal. Todas las profesiones, incluso más las de índole sanitaria, deben ejercerse bajo unas condiciones mínimas iguales para todo el territorio nacional. Ello no sólo desde el punto de vista pasivo, sino también desde el punto de vista activo o de igualdad de los consumidores. Cualquier ciudadano debe poder confiar en que cuando acude a un dentista colegiado, éste cumple con unos requisitos mínimos de formación y comportamiento profesional, lo que sólo se consigue con establecimiento de los requisitos mínimos de incorporación a los Colegios, así como mediante el establecimiento de régimen mínimo de derechos y obligaciones o régimen disciplinario comunes en todo el territorio nacional.

Esto es, más o menos, lo que pretende el Libro I de los Estatutos, cuya nulidad se alega por la Corporación recurrente. El contenido de este Libro es conforme con la doctrina constitucional en la materia sobre competencia del Estado para fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencias los Colegios Profesionales y establecer los elementos básicos de las

condiciones de ejercicio profesional.

El libro Primero es respetuoso con las competencias de los colegios territoriales. Así los artículos 6, 11, 16, 21 a 23 y 24 a 26 respetan dichas competencias.

Para contradecir la alegación sobre la competencia de un Consejo General para controlar y regular la deontología profesional es suficiente con reflejar la necesidad de que exista un Código Deontológico, al menos en los aspectos mínimos, de aplicación común por todos los profesionales odontólogos o estomatólogos ejercientes en todo el territorio nacional. Ello es necesario desde el punto de vista de la igualdad en el ejercicio profesional y como garantía del ciudadano destinatario de los servicios profesionales en cualquier parte del territorio nacional. Las normas deontológicas son claramente competencia estatal. Se citan a título de ejemplo en la sentencia de 21 de septiembre de 1999 (RJ 1999\7929). Por otra parte el problema ya había quedado resuelto por el Tribunal Supremo en la sentencia de 29 de febrero de 1988 (RJ 1988\1503).

En relación con el argumento de que el Consejo General no puede regular el régimen retributivo de los colegiados debe afirmarse, en primer término, que es la propia Corporación recurrente la que reconoce que los Consejos Generales podrán ejercer aquellas funciones respecto de los colegios radicados en Comunidades que no hayan asumido la competencia, no la hayan desarrollado o en las cuales no se haya constituido el correspondiente órgano autonómico.

Por otra parte, los Consejos Generales tienen la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional. Basta con transcribir el primer párrafo del artículo 45 para observar que en el mismo se contiene una relación de competencias del Consejo general siempre que «tengan ámbito o repercusión superior al de una Comunidad Autónoma». Este mismo artículo 45 prevé una especificación de dichas funciones, pero siempre condicionadas a dicho requisito. El artículo 47 establece las competencias de la Asamblea General, las cuales deben entenderse también subordinadas a dicho requisito. En consecuencia, el establecimiento de tarifas u honorarios orientadores, como función establecida en el artículo 5.º) debe entenderse atribuida al Consejo General en la medida en que tenga ámbito de repercusión nacional. En consecuencia nada puede objetarse al respecto.

En cuanto a la potestad sancionadora la alegación de la parte recurrente desconoce la arbitrariedad de los preceptos que impugna. Los mismos son respetuosos con la posibilidad de que exista legislación autonómica al respecto.

El definitiva, la potestad sancionadora se despliega frente a las infracciones cometidas por los miembros del Comité Ejecutivo, los miembros de las Juntas de Gobierno de los colegios y de los Consejos Autonómicos si existieran, y siempre que la legislación autonómica no determine otra cosa.

En relación con el régimen económico del Consejo General es irrelevante que las funciones del Consejo General sean muchas o pocas. Cualquier discusión podría afectar al volumen de los ingresos necesarios pero no al hecho objetivo de que alguna cantidad es necesario ingresar. El régimen económico del Consejo General puede establecerse de diferentes formas por aportaciones de los Consejos Autonómicos, de los Colegios o de los colegiados. Siendo el fin último de los Consejos Generales representar a la profesión, parece razonable que sean los colegiados los que financien directamente al

Consejo General.

Termina solicitando que se dicte sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda con expresa condena en costas a la parte recurrente.

**QUINTO** En el escrito de conclusiones presentado por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña se formulan, en síntesis y entre otras, las siguientes alegaciones:

Se registra en el proceso una coincidencia en que la reforma constitucional incidió directamente en el fundamento de la regulación de los colegios profesionales, al permitir el Estado que la competencia fuera asumida por las Comunidades Autónomas.

Se comparte el respeto al mandato constitucional de que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de colegios profesionales debía ejercitarse con respeto a los títulos competenciales reservados al Estado, por lo que la futura Ley deberá regular los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencias las corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales.

En la actualidad se hace necesario, con carácter transitorio, adecuar la normativa estatal sobre colegios profesionales con la normativa autonómica. En el escrito de demanda se reconoció la plena aplicación de la normativa estatal básica sobre organización y competencia de los colegios profesionales, sin menoscabo de las competencias legítimamente reconocidas por la legislación autonómica.

Particularmente se reconoce la aplicación de la Ley 2/1974 en aquellos aspectos referidos a su organización, aunque condicionada a una interpretación coherente y respetuosa con el nuevo marco constitucional. En consecuencia, la controversia no se fundamenta propiamente en la determinación de la legislación aplicable, sino en su interpretación. Esta diversidad interpretativa es especialmente compleja cuando se examina la función administrativa encomendada a los Consejos Generales.

El nuevo papel representativo de los Consejos Generales, el cual reducirá drásticamente su intervención en la organización profesional, se establecía en el artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico. La interpretación de la Disposición Transitoria de la citada Ley no podía justificar una suspensión transitoria de su función representativa hasta que fuera dictada la Ley estatal. No podía suponer el desconocimiento del nuevo régimen jurídico determinado por la Constitución. Este criterio se sustentaba en la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (sentencias de 14 de marzo de 1996 y 15 de noviembre de 1996).

La parte codemandada ha facilitado el conocimiento de la más reciente sentencia de la Sección Sexta, de fecha 21 de septiembre 1999 (RJ 1999\7929), la cual ratifica aquella doctrina. En ella se delimita claramente la nueva función que deberán desempeñar los Consejos Generales ya existentes, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas.

Por consiguiente, la sentencia ratifica que los Consejos Generales ya constituidos podrán seguir ejerciendo las funciones que ya ejercían, siempre que no entren en conflicto con las competencias recogidas por los órganos autonómicos de la misma profesión.

En la demanda se relacionaron las funciones que podían seguir ejerciendo aquellas corporaciones profesionales.

Se admitió expresamente que los Consejos Generales podían también ejercer aquellas funciones respecto de los colegios radicados en Comunidades Autónomas que no hubieran asumido la competencia en materia de colegios profesionales o que, habiéndolo hecho, todavía no hubieran desarrollado la misma mediante su regulación normativa o no se hubiera constituido el correspondiente órgano autonómico.

Esta conclusión coincide plenamente con el contenido de la ya citada sentencia de 21 de septiembre de 1999.

Con arreglo a ella disponemos de los criterios interpretativos suficientes para poder analizar la adecuación jurídica de los estatutos impugnados en este proceso jurisdiccional y calibrar si las competencias que en los mismos se atribuyen al Consejo General de Odontólogos y Estomatólogos tienen directa relación con el fin de representación nacional que le corresponde por la repercusión o interés estatal de la igualdad entre todos los profesionales que ejerzan una misma profesión, salvaguardando las competencias de los consejos autonómicos.

El Libro I de los Estatutos prescinde del carácter representativo y excede del ámbito o repercusión nacional.

En el mencionado Libro se incluye la totalidad de régimen jurídico de los colegios profesionales, como se infiere del examen de los artículos 2, 6, 11, 12 y 13, 14, 15, 16, 17 y 18, 21 a 23, 24 al 26 y 34 a 42.

Esta regulación estatutaria tan sólo reserva a la legislación autonómica la facultad de «traducir» aquellas normas a su respectiva lengua cooficial, si es que ello es posible. Carece de lógica el reconocimiento de que la legislación sobre colegios profesionales sea regulada por normas de carácter autonómico, que podrán constituir consejos generales que asuman las competencias que anteriormente ejercía el Consejo general de naturaleza estatal, si luego se reconoce a este organismo la competencia para establecer aquel régimen jurídico. La libre circulación de los profesionales por el territorio nacional no puede justificar aquella atribución, como tampoco la tendría en un órgano de ámbito europeo. Cuestión distinta sería si aquellos estatutos se limitaran a sugerir criterios. No debemos confundir la necesaria unificación de criterios para la formación profesional con su ejercicio. Mientras se garantice el derecho de todo profesional a ejercer su profesión en todo el territorio nacional, cada consejo autonómico puede regular el marco jurídico de los colegios profesionales.

Si la constitución, organización y funcionamiento de los consejos autonómicos tiene repercusión nacional ningún aspecto profesional puede dejar de tenerlo. Queda ausente de contenido la voluntad de la mayoría de los profesionales integrados en un colegio profesional si todas sus decisiones se deben circunscribir a los criterios impuestos por el Consejo General.

El interés ultra autonómico que justificaría la actuación administrativa de los consejos generales se encuentra limitado al respeto de las competencias autonómicas y debe producirse con un carácter excepcional, que requiere una exquisita ponderación para no vulnerar el derecho de las competencias

autonómicas.

La deontología es uno de los aspectos profesionales, en aplicación de la doctrina expuesta en sentencia de 21 de septiembre de 1999, que excedería el ámbito autonómico. La parte discrepa respetuosamente de este criterio. No se puede desconocer que su competencia se encuentra específicamente atribuida a los consejos autonómicos catalanes por la Ley de Colegios Profesionales de Cataluña, que no ha sido tachada de asumir competencias que no le corresponden. Por otra parte, la incorporación de la deontología de los diversos conjuntos normativos autonómicos de carácter profesional no debe alterar la homogeneidad pretendida por el Tribunal Supremo al responder precisamente la deontología a los mismos principios del ejercicio profesional. En consecuencia, la parte reitera la nulidad de los artículos 45.2.d), 45.5.a), 47.1. b) y 47.1. d).

La regulación del régimen retributivo de los colegiados es manifestación de una deficiente técnica jurídica. En el escrito de demanda también se pretendió la nulidad de los artículos 45.3. d) y 47.1. e) de los Estatutos, al otorgar competencia al Consejo General para establecer, a título orientativo, el baremo de honorarios de sus profesionales. Es evidente que esta atribución responde, en todo caso, a los respectivos colegios profesionales. La representación de la parte codemandada es consciente de esta situación y, por ello, pretende justificarla al indicar que «deberá entenderse atribuida al Consejo General en la medida en que tengan ámbito de repercusión nacional». Con ello se advierte que la hipotética repercusión nacional se utiliza claramente como un instrumento para socavar la competencia autonómica en materia de colegios profesionales. La supuesta repercusión nacional de ser manifiesta, aparente y absoluta a consistir en un supuesto excepcional a la norma general, situación que no se produce en el presente supuesto.

El Consejo General carece de competencias disciplinarias cuando exista un Consejo autonómico. Aun cuando pudiera parecer que la representación de la parte codemandada sostiene la misma postura que la actora, interesamos un pronunciamiento concreto y claro sobre la inexistencia de competencias disciplinarias del Consejo General respecto de aquellos ámbitos territoriales en los que se encuentre constituido un Consejo Autonómico. La inexistente jerarquía entre aquellos diferentes órganos profesionales impide ejercer tales competencias. Por consiguiente se insta la nulidad de los artículos 43.1, 45.3.h) y 53.n) de los referidos estatutos, en la medida en que pudieran acreditar cualquier actuación disciplinaria del Consejo General respecto del colectivo profesional en ámbitos controlados por un Consejo General de naturaleza autonómica.

El Consejo General se limita a aprobar su propia cuota. La nulidad de los artículos 47.1.a), 78.1, 78.3, 78.5 y 78.6 se fundamenta en la habilitación que se atribuye al Consejo General para imponer directamente las cuotas que con carácter público ordinario o extraordinario deben aportar los colegiados a su respectivo colegio. Esta es una facultad reservada al conjunto de profesionales que lo integran, quienes decidirán la misma en consideración al tipo de servicios que pretendan que les sean prestados. Las características de cada colegio deben ser decididas por sus miembros y no por el Consejo General.

Por otra parte, al ser los colegios provinciales los que se integran en el Consejo General, la cuota debe imponerse respecto de aquellos colegios y no respecto de los colegiados, y debe ser proporcional a los servicios prestados, diferenciándose la aportación de los colegios que contribuyen también a su consejo autonómico respecto de los que no lo hacen.

Termina solicitando que se dicte sentencia desestimatoria de recurso y se acuerde la nulidad de los preceptos reglamentarios impugnados.

**SEXTO** En el escrito de conclusiones presentado por el Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España se formulan, en síntesis y entre otras las siguientes alegaciones:

Se ratifica lo expuesto en el escrito de contestación a la demanda.

En relación con la competencia del Consejo General para controlar y regular la deontología profesional, del hecho de que la Ley de Colegios Profesionales de Cataluña atribuya a los consejos autonómicos competencia en materia de deontología profesional no cabe deducir que dicha Ley, por no haber sido recurrida, pueda suponer una modificación del marco competencia. Por otra parte se dice en el escrito de conclusiones que la incorporación de la Odontología en los diversos conjuntos normativos autonómicos no debe alterar la homogeneidad pretendida por el Tribunal Supremo, argumento que favorece las posiciones de la parte demandada.

Termina solicitando que se dicte sentencia desestimando íntegramente la demanda.

**SEPTIMO** En el escrito de conclusiones presentado por el Abogado del Estado se manifiesta que, dados los términos del debate, nada hay que añadir al expuesto en la contestación a la demanda.

**OCTAVO** Para la deliberación y fallo del presente recurso se fijó el día 6 de junio de 2001, observándose todos los plazos, salvo el de dictar sentencia por la especial complejidad del asunto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer de la Sala.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO Planteamiento del recurso.** El recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos se interpone por la representación procesal del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña contra el Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre (RCL 1999\206), por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General.

**SEGUNDO** En el recurso se solicita que se declare la nulidad de los siguientes artículos de los Estatutos aprobados por el Real Decreto impugnado:

a) Libro Primero (por atribuir al Consejo General la competencia para regular la organización del colectivo profesional e incidir en materias ya reguladas por las leyes autonómicas sobre colegios profesionales).

b) Dentro del Libro Primero, especialmente, artículo 2 (por regular la naturaleza jurídica de los colegios profesionales).

c) Dentro del Libro Primero, especialmente, artículo 6 (por atribuir al Consejo General competencia para regular el informe de proyectos por los colegios).

d) Dentro del Libro Primero, especialmente artículo 11 (por regular la impugnación de las actuaciones administrativas de los colegios).

e) Dentro del Libro Primero, especialmente artículos 12 y 13 (por regular los requisitos legales sobre incorporación).

f) Dentro del Libro Primero, especialmente artículo 14 (por regular la inhabilitación e incapacidad de los colegiados).

g) Dentro del Libro Primero, especialmente artículo 15 (por regular la pérdida de la condición de colegiado).

h) Dentro del Libro Primero, especialmente artículo 16 (por implicar una intervención del Consejo General en las relaciones entre los colegios y los consejos autonómicos).

i) Dentro del Libro Primero, especialmente artículos 17 y 18 (por regular los derechos y obligaciones de los colegiados).

j) Dentro del Libro Primero, especialmente artículos 21 a 23 (por determinar el estatuto del resto de los colegios).

k) Dentro del Libro Primero, especialmente artículos 24 a 26 (por implicar una intervención del Consejo General en la constitución, organización y funcionamiento de los consejos autonómicos).

l) Dentro del Libro Primero, especialmente artículos 34 a 42 (por determinar el régimen disciplinario de los colegiados).

m) Artículos 45.2.d), 45.5.a), 47.1.b) y 47.1.d) (por atribuir al Consejo General el control y la regulación de la deontología).

n) Artículos 45.3.d) y 47.1.e) (por regular el régimen retributivo de los colegiados).

o) Artículos 43.1, 45.3.h) y 53.n) (por reconocer potestad sancionadora al Consejo General).

p) Artículos 47.1.a), 78.1, 78.3, 78.5 y 78.6 (por reconocer al Consejo General la facultad de exigir derramas o cuotas directamente a los colegiados).

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

El recurso que analizamos plantea la cuestión relativa a las competencias de los Consejos Generales de Colegios profesionales existentes con anterioridad a la Ley del Proceso Autonómico (RCL 1983\2227 y ApNDL 2745), en tanto no sea promulgada la legislación del Estado sobre constitución de Consejos Generales.

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

a) El artículo 21 del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (cuyo contenido es equivalente al vigente artículo 15 de la Ley del Proceso autonómico) se ajusta a la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875), pero para su aprobación no puede utilizarse la técnica armonizadora (sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983 [RTC 1983\76]).



b) La disposición transitoria de la Ley del Proceso autonómico, en relación con su artículo 15.3, refleja la voluntad del legislador de mantener la existencia de los consejos generales existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley del Proceso Autonómico. No puede significar una congelación «sine die» (por tiempo indefinido), por hallarse sometida a la voluntad del legislador estatal, de la regulación de los consejos generales (sentencia del Tribunal Supremo 21 de septiembre de 1999 [RJ 1999\7929]).

c) En las competencias de los consejos generales ha incidido la normativa posterior, tanto estatal como autonómica, derivada de la nueva organización territorial del Estado. Del artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico y de su disposición transitoria se deduce que en manos de los consejos generales de naturaleza estatal perviven aquellas funciones que no pertenecen al ámbito de competencias autonómicas, principio que se erige como clave para su determinación (sentencias de 14 de marzo de 1996 [RJ 1996\2435 y RJ 1996\2434], 15 de noviembre de 1996 [RJ 1996\7948] y 22 de marzo de 1999 [RJ 1999\2842]).

d) Las competencias autonómicas incluyen la creación de consejos autonómicos, además de los restantes aspectos relativos a la regulación de los colegios profesionales y de otras corporaciones sectoriales de base privada. Unas Comunidades han asumido con carácter general las competencias relativas a las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, y otras lo han hecho con carácter específico, con relación únicamente a los Colegios Profesionales. Las primeras han asumido dichas competencias con sujeción a los criterios básicos fijados por el Estado, y las otras, conforme a la legislación general o con el límite que resulta de los artículos 36 y 139 de la Constitución (sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983 [RTC 1983\76] y sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1999 [RJ 1999\7929]).

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 [RJ 1999\2842]).

f) Corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencias las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales con fundamento en el artículo 149.1, 18.º, de la Constitución, cosa que permite entender que la Ley a que se refiere el art. 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia de las Corporaciones públicas profesionales, si bien este último artículo no puede ser entendido como norma atributiva de competencia legislativa al Estado (sentencias del Tribunal Constitucional 76/1983 [RTC 1983\76] y 20/1988 [RTC 1988\20]).

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

h) El criterio para determinar qué intereses profesionales son los que pueden referirse a las funciones

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

i) Subsisten las facultades que vienen atribuidas a los consejos generales por el artículo 9 de la Ley de Colegios Profesionales (RCL 1974\346 y NDL 5773) para la elaboración de sus Estatutos, en tanto que ello no suponga inmisión en las nuevas facultades atribuidas a los Colegios de rango territorial inferior que hubiesen pasado a depender de las comunidades autónomas respectivas (sentencia de 20 de diciembre de 1999 [RJ 1999\9472]).

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 [RJ 1999\7929] y 20 de diciembre de 1999 [RJ 1999\9472]).

**CUARTO El Libro I de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General** es impugnado con carácter general por entender que no puede reconocerse competencia al Consejo General para regular al colectivo profesional y existen materias que están reguladas por leyes autonómicas.

La argumentación, formulada en los términos generales que han quedado resumidos, debe ser desechada. En términos generales, la competencia de los Consejos Generales para proponer los estatutos generales de una profesión y del Gobierno para aprobarlos se halla reconocida en el artículo 9 b) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.

Esta competencia se halla comprendida en el marco transitorio reconocido en la disposición transitoria de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso autonómico, en relación con el artículo 15. Esta Sala ha admitido que las exigencias de igualdad entre todos los profesionales que ejerzan en España una determinada profesión, puede proyectarse en primer término sobre aspectos generales de organización, regulación y deontología profesional en los que pueda apreciarse tal exigencia, siempre que se revele como indispensable una ordenación general, en concretos aspectos y en atención a las circunstancias

concretas de cada profesión.

Por consiguiente, no puede considerarse nula con carácter absoluto la aprobación de unos Estatutos Generales de una determinada profesión propuestos por el Consejo General correspondiente por el hecho de referirse a aspectos de ordenación general del ejercicio profesional, sino que será necesario examinar punto por punto, aplicando los criterios y circunstancias que han quedado expuestos, la regulación cuya legalidad se cuestiona.

**QUINTO El artículo 2 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General**, cuya nulidad se interesa, dice así:

«Artículo 2. Naturaleza jurídica.

1. Los Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos, los Consejos Autonómicos y el Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España son corporaciones de derecho público amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

2. Los Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos, los Consejos Autonómicos y el Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España son independientes de las Administraciones públicas, sin perjuicio de las relaciones de derecho público que mantengan y del ejercicio de las competencias y funciones que les deleguen.

3. Los Estatutos de los Colegios, de los Consejos Autonómicos y del Consejo General garantizarán la estructura democrática, la participación de los colegiados y su carácter representativo.

4. Pertenece obligatoriamente a los Colegios de Odontólogos y Estomatólogos todos los odontólogos y estomatólogos que tengan dicha titulación y que practiquen el ejercicio profesional en cualquiera de sus modalidades, ocasional o permanentemente, por cuenta propia o ajena.

5. Con carácter voluntario, se admitirá la colegiación sin ejercicio.

6. Dentro de su propio y peculiar ámbito de actuación, tanto el Consejo General como los Consejos Autonómicos y los distintos Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos gozan separada e individualmente de plena capacidad jurídica y de obrar, por lo que pueden:

a) Adquirir a título oneroso o lucrativo, enajenar, vender, gravar, poseer y reivindicar toda clase de bienes.

b) Contraer obligaciones.

c) Ser titulares de toda clase de derechos.

d) Ejecutar o soportar cualquier acción judicial, reclamación o recurso en todas las vías y jurisdicciones, nacionales e internacionales, en el ámbito de su competencia».

**SEXTO** Este precepto aplica a la organización colegial de la Odontología los rasgos fundamentales que caracterizan desde el punto de vista jurídico a los organismos que la integran, de acuerdo con su

naturaleza de corporaciones públicas sectoriales de base privada dotadas de personalidad jurídica propia e independientes de la Administración que resulta del artículo 36 de la Constitución, de la Ley de Colegios Profesionales y de la Ley de Proceso Autonómico, con arreglo a lo que pueden considerarse los principios jurídicos básicos de la organización colegial en España.

Desde esta perspectiva, esta Sala considera que existe la necesidad de una regulación uniforme que concrete estos principios con ámbito estatal respecto de la profesión odontológica, cuya especialidad, en el orden profesional y colegial, aparece reconocida en el Derecho estatal y el comunitario.

Esta necesidad deriva en este supuesto del hecho de que los principios aludidos aparecen recogidos en normas estatales de carácter básico.

Este carácter tiene, según se infiere de la sentencia 76/1983 (RTC 1983\76) del Tribunal Constitucional, el artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico (el cual proclama la naturaleza de estas entidades colegiales como corporaciones de derecho público representativas de intereses profesionales).

Particular relieve merece la incorporación del principio de colegiación obligatoria, reconocido en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (declarado básico por la Ley 7/1997 [RCL 1997\880]). Este principio, junto con el de colegiación única, se han demostrado como imprescindibles para asegurar el buen éxito de la función de los Colegios Profesionales en relación con el ejercicio de las competencias de ordenación profesional y para la aplicación de cánones deontológicos únicos a todos los miembros de una profesión, garantizados mediante el ejercicio de la potestad disciplinaria corporativa. Esta finalidad se reconoció explícitamente, en relación con el principio de colegiación única, en el marco de la normativa básica sobre colegiación, en el artículo 3.3 de la Ley de Colegios Profesionales, modificada por la Ley 7/1997 y declarado también básico por ésta, aunque luego fue suprimido por el art. 39 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 junio (RCL 2000\1404).

Las sentencias del Tribunal Constitucional 244/1991 (RTC 1991\244), 93/1992 (RTC 1992\93) y 166/1992 (RTC 1992\166) han reconocido la constitucionalidad del régimen de adscripción forzosa a los colegios profesionales, amparándose en la mención del artículo 36 de la Constitución a las peculiaridades de los colegios profesionales y en las funciones públicas que, como corporaciones sectoriales de base privada y naturaleza mixta, les corresponden. Sin embargo, en la sentencia del Tribunal Constitucional 330/1994 (RTC 1994\330), se declara constitucional la creación de un colegio que, por estar privado de funciones públicas de relevancia, es de adscripción voluntaria.

Esto subraya la necesidad de una regulación uniforme de ámbito estatal sobre este punto. En el ámbito de la profesión odontológica, esta necesidad es aún mayor a consecuencia de las relaciones que históricamente han existido entre la Odontología y determinadas especialidades de la profesión médica y la necesidad de precisar con exactitud las consecuencias que las mismas han de tener en relación con la colegiación.

No es menester decir que no sería aceptable que la normativa colegial de origen corporativo pudiera producirse con diferentes criterios en estos puntos esenciales para la determinación de las condiciones de ejercicio de la profesión odontológica en distintos ámbitos autonómicos y colegiales.

El precepto impugnado, en consecuencia, debe ser considerado acorde con el ordenamiento jurídico.

**SEPTIMO El artículo 6 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General**, cuya nulidad se interesa, dice así:

«Artículo 6. Informes a la Administración.

1. La Organización Colegial de la Odontología y la Estomatología se relacionará con la Administración General del Estado a través del Ministerio de Sanidad y Consumo, sin perjuicio de hacerlo con otros Ministerios, en función de su competencia material.

2. La Organización Colegial de la Odontología y la Estomatología informará preceptivamente, a través de su Consejo General, los proyectos de Ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las funciones profesionales de la Odontología o la Estomatología, incluyendo su ámbito, los títulos oficiales requeridos, y el régimen de incompatibilidades con otras profesiones.

3. Cuando las disposiciones mencionadas no alcancen ámbito estatal, el informe será emitido por los Consejos Autonómicos o por los Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos afectados».

**OCTAVO** Los apartados 1 y 2 del artículo 6 contienen normas acordes con las consecuencias externas o formales que comporta la función de representación de los intereses de la profesión reconocida al Consejo General en el ámbito nacional por el artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico y con las facultades de informe reconocidas a dichos órganos por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales. Corrobora esta apreciación el hecho de que se refieren a la organización colegial de la odontología y estomatología -entendida, por lo tanto, en su conjunto-, cuya actuación sólo puede entenderse referida en relación con los intereses de carácter estatal. Por consiguiente el apartado 1 debe interpretarse en el sentido de que no afecta a las relaciones de los órganos colegiales distintos del Consejo General con la Administración del Estado y el apartado segundo, en el sentido de que no afecta a las funciones de informe de los órganos colegiales cuando se trata de proyectos que no tienen ámbito estatal.

El apartado 3 de este artículo contiene una norma que pertenece de lleno al ámbito normativo correspondiente a las Comunidades Autónomas que tienen transferidas competencias en materia de colegios profesionales, puesto que sólo puede referirse a disposiciones emanadas de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, entra en franca colisión con las competencias normativas de éstas, pues la procedencia y la forma de emitir los informes correspondientes a los proyectos y disposiciones emanados de las mismas debe determinarse con arreglo al ordenamiento autonómico correspondiente.

En consecuencia, el tercer apartado de este artículo debe ser anulado, mientras que los dos primeros son conformes a Derecho.

**NOVENO El artículo 11 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General**, cuya nulidad se interesa, dice así:

«Artículo 11. Recursos.

1. Los actos de los diferentes órganos colegiales son directamente impugnables ante la Jurisdicción competente, previo el agotamiento de los recursos corporativos procedentes en su caso.

2. Contra las resoluciones de los órganos de representación y gobierno colegiales y los actos de

trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión, quienes tengan un interés legítimo, personal y directo podrán interponer recurso ordinario en el término de un mes, ante el órgano colegial que en cada caso establezca la legislación aplicable.

3. Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso, se entenderá denegado, con lo que quedará expedita la vía procedente.

4. Una vez agotados los recursos corporativos, los actos sujetos al Derecho Administrativo serán directamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5. La interposición del recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado. No obstante, el órgano al que competa la resolución del recurso podrá suspender la ejecución del acto recurrido en los casos y en la forma previstos en el artículo 111 de la Ley 30/1992 (RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993, 246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

**DECIMO** El apartado 1 del artículo 11 transpone al ámbito de la organización colegial de la Odontología el principio de la sujeción al control de los tribunales, por lo que, dado que este principio no admite modulaciones por razones territoriales, aparece adecuadamente formulado en el ámbito de una regulación corporativa de carácter estatal.

Los apartados 2, 3, 4 y 5 de este artículo establecen particularidades procedimentales (régimen de recursos administrativos, silencio administrativo, agotamiento de la vía administrativa y ejecutividad de los actos) cuya determinación corresponde a la regulación específica de los colegios profesionales, que entra en la competencia de las Comunidades Autónomas a las que ha sido reconocida estatutariamente. En efecto, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone, en su Disposición transitoria primera, que «Las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. En tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda». En consecuencia, sin perjuicio de su eficacia supletoria, estos preceptos sólo pueden tener aplicación respecto de los actos del Consejo General o hipotéticos Colegios supraautonómicos.

En consecuencia, el apartado 1 del artículo 11 es conforme al ordenamiento jurídico y los apartados 2, 3, 4 y 5 deben declararse nulos en cuanto sea de aplicación directa a los colegios pertenecientes al ámbito autonómico.

**UNDECIMO** Los artículos 12 y 13 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, cuya nulidad se interesa, dicen así:

«Artículo 12. Requerimientos para el ejercicio profesional de la Odontología y la Estomatología.

Los odontólogos y estomatólogos, competentes para realizar actividades de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación relativas a las anomalías y enfermedades de los dientes, de la boca, de las estructuras estomatognáticas y de sus anejos, que ejerzan profesionalmente en España, bien de forma ocasional bien de forma permanente y tanto en individuos aislados como de manera comunitaria, deberán estar obligatoriamente colegiados en algún Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos español, tal

y como se especifica en el artículo 13».

«Artículo 13. Incorporaciones.

1. Quienes pretendan realizar actividades propias de la Odontología y la Estomatología en cualquiera de sus modalidades están obligados a solicitar, previamente al inicio de la actividad profesional, por cuenta propia o ajena al servicio de entidades públicas o privadas, la inscripción en el Colegio Profesional correspondiente a la localidad donde radique su actividad principal.

2. Para la incorporación a un Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos se requerirá acreditar, como mínimo, las siguientes condiciones generales de aptitud:

- a) Ser mayor de edad.
- b) Estar en posesión de, al menos, uno de los títulos legalmente exigibles para el ejercicio de actividades propias de la Odontología o la Estomatología.
- c) No estar incapacitado, salvo en la colegiación sin ejercicio.
- d) No encontrarse inhabilitado para el ejercicio profesional.
- e) Satisfacer la cuota de ingreso que determine el Colegio.
- f) Aceptar por escrito los Estatutos, normativas y disposiciones colegiales.

3. Para ejercer en localidades pertenecientes a diferentes Colegios Oficiales, se requiere la previa notificación, a través del Colegio donde estuviera inscrito, a todos aquellos otros en cuyo ámbito territorial se desempeñe la actividad profesional, debiendo satisfacerles las compensaciones económicas que en ellos estén determinadas».

**DUODECIMO** El artículo 12 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General recoge de nuevo el principio de colegiación obligatoria. Nos remitimos a lo ya dicho con ocasión del examen del artículo 2.4 acerca de este punto.

El mismo artículo 12 define la profesión de odontólogo. La pertinencia de que dicha definición esté comprendida en una regulación corporativa de carácter estatal, que reproduce los términos legales, deriva de la necesidad de un régimen uniforme en la materia, puesto de manifiesto por el hecho de que dicha profesión, cuya autonomía respecto de la Medicina ha sido reconocida en el Derecho comunitario, ha sido objeto por ello de una determinación muy precisa en cuanto a su objeto por la Ley estatal de 17 de marzo de 1986 (RCL 1986\862), mediante la cual se crea dicha profesión.

El apartado 1 del artículo 13 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General concretan el principio de colegiación única, acerca del cual pueden recordarse las consideraciones que hemos hecho en relación con dicho principio, las cuales abonan la procedencia de su inclusión en una regulación corporativa de ámbito estatal, habida cuenta de que la diversidad de regímenes corporativos por razones territoriales podría dar lugar a supuestos indeseables de doble colegiación.

El apartado 2 del artículo 13 establece los requisitos para la colegiación. La procedencia de su inclusión en una regulación corporativa de ámbito estatal deriva de la necesidad de que dichos requisitos respondan a un nivel de exigencia mínimo común a todo el Estado, para no introducir diferencias significativas en el régimen de colegiación y, con ello, en los requisitos necesarios para el desempeño de la profesión, con la consiguiente desigualdad entre unos y otros aspirantes al ejercicio de la profesión sin justificación alguna por razón de la aplicación de diferentes regímenes corporativos.

La referencia que se incluye en este apartado a la necesidad de abonar una cuota de ingreso no implica inmiscuirse en la regulación económica de los colegios, que puede resultar regulada con diferentes criterios por los distintos ordenamientos autonómicos, mediante normas legales o de origen corporativo. El precepto debe entenderse en el sentido de que el abono de la cuota de entrada sólo opera como requisito para la colegiación cuando el mismo haya sido establecido con arreglo a la normativa autonómica o corporativa correspondiente.

El apartado 3 del artículo 13 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General contempla una obligación de notificación de la actuación en un Colegio cuya regulación corresponde, según expresamente recoge hoy la Ley de Colegios Profesionales, a los Estatutos Autonómicos, por lo que el artículo sólo puede entenderse aplicable, sin perjuicio de su eficacia supletoria, cuando se trate de hipotéticos colegios supraautómicos.

En consecuencia, el artículo 12 es acorde con el ordenamiento jurídico. Los apartados 1 y 2 del artículo 13 son acordes con el ordenamiento jurídico. El apartado 3 del artículo 13 debe ser declarado nulo en cuanto sea de aplicación directa a los colegios pertenecientes al ámbito autonómico.

**DECIMOTERCERO El artículo 14 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, cuya nulidad se interesa, dice así:**

«Artículo 14. Causas de incapacidad e inhabilitación.

1. Se consideran causas de incapacidad para el ejercicio de la Odontología o de la Estomatología, las siguientes:

a) Los impedimentos físicos o psíquicos que, por su naturaleza o intensidad, no permitan el cumplimiento de la función profesional característica.

b) La inhabilitación o suspensión expresa para el ejercicio de la Odontología o Estomatología en virtud de resolución judicial o corporativa firme.

2. Las incapacidades desaparecerán cuando cesen las causas que las hubieren motivado, o se haya extinguido la responsabilidad disciplinaria conforme a los presentes Estatutos».

El artículo 14 regula las causas de inhabilitación y suspensión. La procedencia de su inclusión en una regulación corporativa de ámbito estatal deriva de la necesidad de que dichos requisitos estén sujetos a un mínimo idéntico en todo el Estado. Esta necesidad deriva, de una parte, de la desigualdad entre los profesionales que podría resultar de la introducción de causas diferentes de cese obligatorio en el ejercicio de la profesión para unos y otros profesionales dimanantes de los diferentes regímenes corporativos, por



debajo de lo que pueda considerarse mínimo básico. Por otra parte, de la necesidad de asegurar que la prestación de las funciones profesionales se efectúe con idénticos niveles de garantía en cuanto a la aptitud de quienes las desempeñan, con el fin de evitar el menoscabo en la confianza de los usuarios de dichas funciones que puede resultar del hecho de que se exija a los profesionales, según estén sujetos a uno u otro régimen corporativo, un nivel básico distinto de capacidad o aptitud profesional para el ejercicio de la función.

El establecimiento de este régimen corporativo básico no es obstáculo, por consiguiente, para que por la legislación autonómica y, si procede, por la regulación corporativa a la que aquélla se remita, puedan establecerse nuevas causas de incapacidad o suspensión.

**DECIMOCUARTO** El artículo 15 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, cuya nulidad se interesa, dice así:

«Artículo 15. Pérdida de la condición de colegiado.

1. Se perderá la condición de colegiado por alguna de las siguientes causas:

- a) Baja voluntaria, por cese en la actividad profesional en el ámbito territorial del Colegio respectivo.
- b) Inhabilitación legal para el ejercicio de la profesión.
- c) Sanción disciplinaria firme de expulsión del Colegio.

d) Impago de las cuotas colegiales durante más de seis meses, previo requerimiento de pago al efecto y audiencia del colegiado.

2. En caso de sobrevenir incapacidades física y/o psíquica probadas que impidan el ejercicio profesional, el interesado podrá optar entre darse de baja en el Colegio o continuar colegiado como no ejerciente».

El artículo 15 regula las causas que originan la pérdida de la condición de colegiado. La procedencia de su inclusión en una regulación corporativa de ámbito estatal deriva, como en el supuesto del artículo anterior, de la necesidad de que aquellas causas estén sujetas a un mínimo idéntico en todo el Estado. En efecto, la pérdida de la condición de colegiado determina la pérdida de un requisito indispensable para el ejercicio de la profesión, por lo que lleva aparejada la pérdida del ejercicio profesional. En consecuencia, podría resultar una desigualdad injustificada entre los profesionales como consecuencia de la introducción, dentro de lo que puede considerarse básico, de causas diferentes de cese en la colegiación dimanantes de los diferentes regímenes corporativos. Asimismo, se introducirían distintos niveles de exigencia entre unos y otros profesionales en cuanto a la aptitud y solvencia profesional y corporativa de quienes las desempeñan, con menoscabo de la confianza de los usuarios de dichas funciones.

El establecimiento de este régimen corporativo básico no es obstáculo, por consiguiente, para que por la legislación autonómica y, si procede, por la regulación corporativa a la que aquélla habilite, puedan establecerse nuevas causas de pérdida de la colegiación.

Sin embargo, el carácter básico que legitima esta regulación con carácter general en todo el Estado no

se aprecia en todas las causas establecidas. La contemplada en el apartado d) se inmiscuye en la regulación económica de los colegios. Esta regulación, en cuanto es admisible que cada Colegio profesional fije un régimen económico y un nivel de servicios distinto, corresponde a las Comunidades Autónomas y a la regulación corporativa de cada colegio, por lo que su eficacia, sin perjuicio de su valor supletorio, sólo puede referirse a los colegios que hipotéticamente pudieran tener ámbito superior al autonómico.

Por consiguiente, el artículo 15 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General debe ser considerado conforme a Derecho, salvo la letra d) del apartado 1, que debe ser declarada nula en cuanto sea de aplicación directa a los colegios pertenecientes al ámbito autonómico.

**DECIMOQUINTO** El artículo 16 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, cuya nulidad se interesa, dice así:

«Artículo 16. Información al Consejo General y a los Consejos Autonómicos de las altas y bajas colegiales, y de sus causas.

1. Las Juntas de Gobierno notificarán al Consejo General y, en su caso, a los Consejos Autonómicos, en el plazo máximo de cinco días hábiles, de todas las incorporaciones, altas, bajas, incapacidades, inhabilitaciones y sanciones de sus colegiados, a fin de incorporarlas a su base de datos central.

2. El Consejo General y, en su caso, los Consejos Autonómicos, trasladarán su información sobre incorporaciones, altas, bajas, incapacidades, inhabilitaciones y sanciones de los Colegios Oficiales, para ponerla a disposición de la totalidad de la Organización Colegial de la Odontología y la Estomatología, en el plazo máximo de cinco días hábiles desde la recepción de la notificación correspondiente».

**DECIMOSEXTO** La obligación que el artículo 16 establece de comunicar al Consejo General incorporaciones, altas, bajas, incapacidades, inhabilitaciones y sanciones es acorde con la función de representación de los intereses profesionales de los Odontólogos de trascendencia estatal que a dicho órgano corresponde. Dicha información, en efecto, permite al Consejo General el conocimiento y el tratamiento sistemático de datos esenciales para adoptar actitudes y decisiones en relación con la representación de dichos intereses. La mención a las Juntas de Gobierno es admisible en cuanto se entienda referida genéricamente a los órganos competentes con arreglo a la legislación o normativa corporativa de ámbito autonómico para efectuar la referida comunicación, que puede corresponder a los Consejos autonómicos.

Sin embargo, la información que pueden y deben recabar los Consejos Autonómicos y, a su vez, poner a disposición de los profesionales, constituye -más allá del deber de informar al Consejo General- una materia que debe ser objeto de regulación por parte de la Comunidad Autónoma, a la que corresponde la regulación de aquellos órganos.

En consecuencia, el artículo 16 es conforme a derecho, salvo los incisos «y, en su caso, a los Consejos Autonómicos» y «y, en su caso, los Consejos Autonómicos» contenidos en el apartado 1 y en el apartado 2, que deben ser declarados nulos.

**DECIMOSEPTIMO** El artículo 17 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y

**Estomatólogos y de su Consejo General**, cuya nulidad se interesa, dice así:

«Artículo 17. Derechos de los colegiados.

Corresponden a los colegiados los siguientes derechos:

- a) Ejercer la profesión con plena libertad, dentro del marco jurídico, deontológico y estatutario.
- b) Participar en la gestión corporativa y, por tanto, ejercer el derecho de petición, el de voto y el de acceso a los puestos y cargos directivos, mediante los procedimientos y con los requisitos establecidos estatutariamente.
- c) Recabar y obtener del Colegio la asistencia y protección que pueda necesitar para el buen ejercicio de la profesión.
- d) Ser defendidos, a petición propia, por la organización colegial, cuando sean vejados o perseguidos sin motivo, con ocasión del ejercicio profesional.
- e) Ser representados y apoyados por la organización colegial y sus asesorías jurídicas cuando necesiten presentar reclamaciones fundadas a las autoridades, tribunales, entidades públicas o privadas y en cuantas divergencias surjan con ocasión del ejercicio profesional, corriendo de cargo del colegiado los gastos y costas jurídicas que el procedimiento ocasione, salvo decisión contraria de los órganos de gobierno en el supuesto de que tales reclamaciones fueran de interés general.
- f) Pertenecer a las instituciones de previsión y ayuda social, asistenciales, culturales y científicas de que esté dotada la organización colegial.
- g) Recibir educación continuada.
- h) Percibir honorarios acordes a su ejercicio profesional.
- i) Cualesquiera otros derechos que resulten de estos Estatutos o de los respectivos Estatutos colegiales».

«Artículo 18. Deberes de los colegiados.

1. Es deber fundamental de todo colegiado ejercer la profesión con arreglo a la más pura ética y dentro del espíritu que dimana de los presentes Estatutos y del Código Deontológico.

2. Son también deberes de los colegiados, entre otros, los siguientes:

- a) Ajustar su actuación profesional a las exigencias legales y estatutarias de la organización colegial, y someterse a los acuerdos adoptados por sus distintos órganos.
- b) Satisfacer las cuotas y cargas, ordinarias y extraordinarias, en la cuantía y modo que la organización colegial establezca.
- c) Llevar con máxima lealtad las relaciones con la organización colegial y con los demás colegiados.
- d) Velar por la calidad de sus prestaciones y por la buena imagen profesional, notificando a la

organización colegial la existencia de instalaciones ilegales y de actividades contrarias a la buena práctica y al Código Deontológico de que tuvieran conocimiento.

e) Ajustar cualquier actividad publicitaria relacionada con el ejercicio profesional a lo dispuesto en las leyes, a la protección de la salud y al respeto a los principios éticos y deontológicos de la profesión.

f) Cumplir cualquier requerimiento que les haga la organización colegial en materia profesional.

g) Jurar o prometer, en su caso, el cumplimiento de los deberes de los cargos colegiales para los que pudiere haber sido elegido.

h) Comunicar al Colegio oficial respectivo, a efectos de constancia en sus expedientes personales: los cargos que se ocupen en relación con la profesión, las actividades específicas, de carácter profesional, que desempeñen, los cambios de residencia o domicilio profesional y las direcciones de los gabinetes o clínicas en que brindan prestaciones profesionales.

Cualquier otro que se desprenda de las prescripciones de estos Estatutos, de los comprendidos en los particulares de cada Colegio Oficial o Consejo Autonómico y de las prescripciones éticas, deontológicas y jurídicas que se encuentren en vigor, siéndoles de aplicación el régimen sancionador que se contempla en estos Estatutos».

**DECIMOCTAVO** La igualdad de los distintos profesionales en todo el territorio nacional exige una determinación idéntica de sus derechos y deberes básicos frente al colegio. No entenderlo así comportaría aceptar que por razón de la existencia de distintos regímenes corporativos la carga de pertenecer a un colegio profesional pueda tener un nivel de dificultad y compromiso corporativo desmesuradamente diverso en distintas zonas colegiales y generar con ello una discriminación y unas limitaciones geográficas inaceptables desde el punto de vista de la libertad de ejercicio profesional.

Ello no obsta para que en cada ámbito autonómico y -si procede con arreglo a la legislación y normativa corporativa de ámbito autonómico- en cada colegio, respetando los mínimos básicos que pueden considerarse esenciales para garantizar la libertad de ejercicio profesional, puedan establecerse distintas regulaciones corporativas que comporten diversos niveles de asistencia y prestación de servicios por parte de los colegios, amén de la mayor o menor eficacia en el cumplimiento de sus funciones que deriva de la organización de cada colegio y que tiende a ser garantizada mediante la aplicación del principio democrático en su organización y del principio de participación.

El artículo 17, además de recoger el derecho de libertad profesional, se limita a fijar derechos absolutamente básicos del colegiado frente al colegio. Recoge principios que forman parte de la garantía institucional de éstos, pues sin ellos no podría entenderse el colegio como una verdadera corporación pública de afiliación obligatoria y base privada para la defensa de los intereses de los profesionales afectados sujeta a principios democráticos y de participación.

Sin embargo, no entra en este extremo el establecimiento del régimen para sufragar los gastos originados por la actuación del colegio en las reclamaciones presentadas por los colegiados por razones profesionales [artículo 17 e), inciso segundo]. Dicha materia forma parte del régimen económico y financiero de los colegios, que puede ser diferente en cada ordenamiento autonómico -y, si procede con

arreglo a la legislación y normativa corporativa de ámbito autonómico, en cada colegio-, por lo que el inciso correspondiente, sin perjuicio de su valor supletorio, sólo es de aplicación directa en los hipotéticos colegios de ámbito supraautonómico.

El artículo 18 recoge como deberes colegiales algunos que constituyen la manifestación de requerimientos deontológicos básicos y otros que resultan necesarios para hacer posible de manera razonable el funcionamiento de la organización colegial, por lo que todos ellos pueden considerarse básicos.

En consecuencia, el artículo 17 es conforme a Derecho, a excepción del inciso final de la letra e) que dice: «corriendo de cargo del colegiado los gastos y costas jurídicas que el procedimiento ocasione, salvo decisión contraria de los órganos de gobierno en el supuesto de que tales reclamaciones fueran de interés general», el cual debe ser declarado nulo en cuanto sea de aplicación directa a los colegios profesionales pertenecientes al ámbito autonómico. El artículo 18 es conforme a Derecho.

**DECIMONOVENO** Los artículos 21 a 23 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, cuya nulidad específicamente se postula, dicen así:

«Artículo 21. Estatutos colegiales.

1. Los Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos elaborarán sus Estatutos particulares, que, una vez aprobados, se notificarán al Consejo General.

2. Los Estatutos colegiales deberán someterse a la normativa básica estatal y no contravenir, en sus disposiciones sobre las relaciones con el Consejo General, lo establecido en los Estatutos de éste».

«Artículo 22. Organos de gobierno y régimen electoral.

Los órganos de gobierno de los Colegios, unipersonales y colegiados y el procedimiento de su elección, serán los indicados en sus propios Estatutos».

«Artículo 23. Secciones colegiales.

1. Para atender selectivamente actividades concretas, los Colegios Oficiales podrán constituir Secciones colegiales, de las que son recomendables, las siguientes:

a) Comité de Ética y Deontología (para la vigilancia del cumplimiento ético y deontológico profesional, e instruir expedientes).

b) Sección Científica (para la promoción de la Educación continuada).

c) Sección de Asistencia colectiva (para la negociación con Seguros e Iguales dentales y vigilancia de las prestaciones correspondientes).

2. Las Secciones colegiales deben tener al frente un miembro de la Junta de Gobierno, y sus decisiones no serán vinculantes para ésta, salvo que expresamente se les hubiera delegado competencias».

**VIGESIMO** El apartado 1 del artículo 21 establece la obligación de comunicar al Consejo General

los Estatutos aprobados por los colegios. Esta obligación aparece como conforme a la función representativa a nivel estatal de este órgano.

El apartado 2 del artículo 21 debe ser considerado conforme a Derecho en cuanto establece la obligación de que los estatutos colegiales no contravengan los generales en cuanto a las relaciones de los colegios con el Consejo General. Sin embargo, dicho precepto debe ser entendido con subordinación a la legislación autonómica, competente para regular la organización colegial en el ámbito autonómico y determinar en consecuencia los órganos competentes para relacionarse con el Consejo General.

El inciso según el cual los estatutos colegiales deberán «someterse a la normativa básica estatal y», al omitir la referencia a la legislación autonómica, debe por ello ser considerado nulo.

El artículo 22 aborda frontalmente una materia que puede ser objeto de regulación diferente en cada ordenamiento autonómico -y, en cuanto proceda, colegial-. Por ello, debe ser declarado nulo en cuanto sea de directa aplicación a los colegios pertenecientes al ámbito autonómico.

El artículo 23 se limita a establecer meras recomendaciones que carecen de todo carácter vinculante para los colegios y, por ende, su aplicación debe estimarse subordinada a lo que establezca la legislación y la regulación corporativa de ámbito autonómico y colegial. Sin embargo, parece adecuado que el Consejo General, en función de su carácter representativo de toda la organización colegial a nivel estatal, realice este tipo de recomendaciones de tipo organizativo, por lo que el precepto debe ser considerado conforme a derecho.

Sin embargo, el apartado 2 del artículo 23 rebasa este carácter de simple recomendación para imponer una fórmula organizativa de las Secciones colegiales. Dado que la materia es competencia de la legislación y, si procede, de la normativa corporativa de ámbito autonómico y colegial, el precepto debe ser declarado nulo en cuanto sea de directa aplicación a los consejos de ámbito autonómico.

**VIGESIMO PRIMERO** Los **artículos 24 a 26 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General**, cuya nulidad se postula específicamente, dicen así:

«Artículo 24. Constitución de los Consejos Autonómicos.

1. Cuando existan varios Colegios Oficiales en el ámbito territorial de una misma Comunidad Autónoma, podrán constituir, con arreglo a la legislación de la misma, un Consejo Autonómico con la denominación, composición, competencia, funciones y funcionamiento que le correspondan según la legislación básica del Estado y la legislación autonómica.

2. En el caso de Comunidades Autónomas con un solo Colegio Oficial, éste asumirá todas las funciones que en estos Estatutos se asignan a los Consejos Autonómicos».

«Artículo 25. Organización y funciones de los Consejos Autonómicos.

1. La organización de los Consejos Autonómicos descansará sobre estructuras democráticamente constituidas con participación de los Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de su Comunidad Autónoma.

2. Corresponden a los Consejos Autonómicos las funciones que determine la legislación general y

autonómica correspondiente, y las que se expliciten en sus Estatutos propios».

«Artículo 26. Estatutos de los Consejos Autonómicos.

1. Los Consejos Autonómicos de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos elaborarán sus Estatutos particulares, que, una vez aprobados, se notificarán al Consejo General.

2. Los Estatutos de los Consejos Autonómicos deberán someterse a la normativa básica estatal y no contravenir, en sus disposiciones sobre las relaciones con el Consejo General, lo establecido en los Estatutos de éste».

**VIGESIMO SEGUNDO** Los artículos 24 y 25 regulan la constitución y funciones de los Consejos Autonómicos. Estos preceptos aparecen redactados de manera general, pero son susceptibles de ser interpretados en el sentido de que establecen limitaciones sustantivas de notable importancia (prohibición de Consejos Autonómicos donde sólo exista un colegio profesional, obligación de articular la representación de la profesión mediante la participación de los colegios en el Consejo Autonómico). Esta materia está directamente reservada a la legislación autonómica respectiva, a la que, según se desprende especialmente del artículo 15 de la Ley del Proceso Autonómico, corresponde, según el orden constitucional de competencias, su regulación. Dichos artículos deben, por ello, ser declarados nulos.

La obligación que establece el apartado 1 del artículo 26 de comunicar al Consejo General los estatutos de los Consejos Autonómicos se corresponde con la función de representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional que a aquél corresponde. Sin embargo, la palabra «particulares», con referencia los estatutos de los Consejos Autonómicos debe ser anulada, pues constituye una calificación que es incompatible con el ámbito autonómico y no subordinado jerárquicamente a los Estatutos Generales que los estatutos de ámbito autonómico ostentan.

El apartado 2 del artículo 26 debe ser considerado conforme a Derecho en cuanto establece la obligación de que los estatutos de los Consejos Autonómicos no contravengan los generales en cuanto a las relaciones de los colegios con el Consejo General. Sin embargo, dicho precepto debe ser entendido con subordinación a la legislación autonómica y con la normativa corporativa de este ámbito, competente para regular la organización colegial en el ámbito autonómico y determinar en consecuencia los órganos competentes para relacionarse con el Consejo General.

El inciso según el cual los estatutos de los Consejos Autonómicos deberán «someterse a la normativa básica estatal y», al omitir la referencia a la legislación autonómica, debe por ello ser considerado nulo.

**VIGESIMO TERCERO** Los artículos 34 a 42 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, cuya nulidad se postula específicamente, dicen así:

«Artículo 34. Normativa aplicable.

1. El régimen disciplinario de los odontólogos y estomatólogos se regirá por lo dispuesto en las leyes, en estos Estatutos y en la restante normativa colegial que los desarrollen.

2. El Consejo General podrá dictar las normas precisas para aclarar e interpretar las conductas previstas en los presentes Estatutos, así como para integrar en las mismas aquellas nuevas acciones que

fueran surgiendo.

3. En especial, el Consejo General dictará un Código Deontológico de aplicación para toda la colegiación».

«Artículo 35. Responsabilidad disciplinaria.

1. Los colegiados están sujetos a responsabilidad disciplinaria e incurrirán en ella en los supuestos y circunstancias establecidos en estos Estatutos. Dicha responsabilidad está basada en los principios, tanto ético-deontológicos como legales, que vertebran el ejercicio profesional del odontólogo o estomatólogo.

2. El régimen disciplinario establecido en estos Estatutos se entiende sin perjuicio de las responsabilidades de cualquier orden en que incurran los colegiados en el desarrollo de la profesión».

«**Capítulo II.**

Infracciones y sanciones».

«Artículo 36. Faltas disciplinarias.

Las faltas disciplinarias se clasificarán en leves, graves y muy graves».

«Artículo 37. Faltas leves.

Se considerarán faltas leves:

a) El incumplimiento de las normas establecidas sobre documentación colegial, o que hayan de ser tramitadas por su conducto.

b) La desatención respecto al cumplimiento de los deberes colegiales, tales como no corresponder a los requerimientos o peticiones de respuesta o informes solicitados por el Colegio.

c) El incumplimiento de las normas estatutarias o de los acuerdos adoptados por el Consejo General, por el Consejo Autonómico, en su caso, o por el Colegio respectivo, salvo que constituyan falta de superior entidad.

d) Las simples irregularidades en la observación de la normativa sanitaria vigente, sin trascendencia directa para la salud pública.

e) La infracción de cualesquiera otros deberes o prohibiciones contemplados en los artículos 18 y 19 de estos Estatutos o restante normativa aplicable, cuando no merezca la calificación de grave o muy grave.

Artículo 38. Faltas graves.

Se considerarán faltas graves:

a) La indisciplina deliberadamente rebelde frente a órganos de gobierno colegiales y, en general, la falta grave del respeto debido a aquéllos.



- b) La negligencia reiterada en el cumplimiento de las obligaciones colegiales.
- c) Los actos u omisiones que atenten a la moral, decoro, dignidad, prestigio y honorabilidad de la profesión, o sean contrarios al respeto debido a los colegiados.
- d) Indicar una cualificación o título que no se posea.
- e) La infracción culposa o negligente del secreto profesional.
- f) No corresponder a la solicitud de certificación o información de los pacientes en los términos ético-deontológicos.
- g) La emisión de informes o expedición de certificados con falta a la verdad.
- h) Efectuar promesas o garantizar resultados terapéuticos con finalidades publicitarias o de captación de pacientes.
- i) Realizar publicidad profesional con riesgo para la salud o seguridad de las personas o manifiesto incumplimiento de las exigencias éticas y deontológicas de la profesión.
- j) La inobservancia de los requisitos, controles y precauciones exigibles en la actividad, servicios e instalaciones.
- k) La reincidencia en la comisión de faltas leves. Se entenderá que existe reincidencia cuando se cometa más de una falta leve en el plazo de dos años.
- l) El ejercicio ocasional de la profesión en la jurisdicción de otro Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos sin haberlo notificado previamente al propio Colegio para su tramitación.
- m) Por parte del miembro responsable de la Junta de Gobierno del Colegio, no comunicar las notificaciones de ejercicio ocasional de sus colegiados en el ámbito de otros Colegios, a los Colegios involucrados.
- n) Para los miembros de las Juntas de Gobierno de los Colegios, incumplir los acuerdos de la Asamblea del Consejo».

«Artículo 39. Faltas muy graves.

Se considerarán faltas muy graves:

- a) Cualquier conducta constitutiva de delito en materia profesional.
- b) El atentado contra la dignidad de las personas con ocasión del ejercicio profesional.
- c) La desatención maliciosa o intencionada de los pacientes.
- d) La infracción dolosa del secreto profesional».
- e) El encubrimiento o cualquier tipo de amparo prestado al intrusismo profesional.

f) La apertura de consultas sin cumplir la normativa vigente en materia de seguridad e higiene, con riesgo para los pacientes o el personal auxiliar.

g) La coacción, amenaza, represalia o cualquier otra forma de presión grave ejercida sobre los órganos profesionales en el ejercicio de sus competencias.

h) Todas aquellas faltas que se realicen de forma consciente y deliberada, siempre que se produzca un daño grave».

i) La reincidencia en la comisión de infracciones calificadas como graves. Se entenderá que existe reincidencia cuando se cometa más de una falta grave en el plazo de dos años.

j) El incumplimiento de las normas sobre uso de estupefacientes, así como la práctica profesional bajo los efectos de sustancias alcohólicas o tóxicas.

k) La denegación de auxilio en situaciones de necesidad o por razones discriminatorias.

l) El ejercicio habitual de la profesión en la jurisdicción de otro Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos sin haberle notificado previamente al propio Colegio para su tramitación.

m) Por parte del miembro responsable de la Junta de Gobierno, no comunicar las notificaciones de ejercicio habitual de sus colegiados en el ámbito de otros Colegios, a los Colegios involucrados».

«Artículo 40. Sanciones.

1. Por razón de las faltas previstas en el presente capítulo, pueden imponer las siguientes sanciones:

a) Amonestación privada, verbal o por escrito.

b) Amonestación pública, mediante la publicación de la resolución sancionadora firme en los órganos de expresión colegiales.

c) Multa por importe de 10 a 100 cuotas colegiales mensuales.

d) Suspensión temporal del ejercicio profesional, por un plazo no inferior a un mes ni superior a dos años.

e) Expulsión del Colegio.

2. Las faltas leves serán sancionadas con amonestación privada o pública.

3. Las faltas graves serán sancionadas con amonestación pública y multa de 10 a 50 cuotas colegiales, o con suspensión del ejercicio profesional por tiempo inferior a seis meses y multa de 10 a 50 cuotas colegiales.

4. Las faltas muy graves serán sancionadas con suspensión del ejercicio profesional por tiempo, superior a seis meses e inferior a dos años y multa de 50 a 100 cuotas colegiales mensuales.

5. La reiteración en la comisión de faltas muy graves podrá sancionarse con la expulsión del Colegio Oficial respectivo, para la que el acuerdo deberá adoptarse por las dos terceras partes de los miembros del

órgano competente.

6. Tanto las sanciones de suspensión temporal del ejercicio profesional como la de expulsión del Colegio llevarán aneja la inhabilitación para incorporarse a cualquier otro Colegio mientras la sanción esté vigente.

7. Cada una de las sanciones disciplinarias previstas en los apartados anteriores llevará aparejada la obligación de subsanar o corregir los defectos e irregularidades observados; rectificar las situaciones o conductas improcedentes; ejecutar, en definitiva, el acuerdo que, simultáneamente, se adopte por el órgano competente a raíz de hechos deducidos y comprobados durante la tramitación del expediente, y abonar los gastos ocasionados con motivo de la tramitación de los expedientes disciplinarios o de los requerimientos que se hubieran tenido que efectuar por conducto notarial para las notificaciones oportunas.

8. Para la imposición de sanciones, los Colegios deberán graduar la responsabilidad del inculcado en relación con la naturaleza de la infracción cometida, trascendencia de ésta y demás circunstancias modificativas de la responsabilidad, teniendo potestad para imponer la sanción adecuada, aun cuando fuera más de una la que se establezca para cada tipo de faltas. En todo caso, para la calificación y determinación de la corrección aplicable se tendrán en cuenta las siguientes circunstancias:

- a) La gravedad de los daños y perjuicios causados al paciente, terceras personas, profesionales o Colegio.
- b) El grado de intencionalidad, imprudencia o negligencia.
- c) La contumacia demostrada o desacato al órgano competente durante la tramitación del expediente.
- d) La duración del hecho sancionable.
- e) Las reincidencias.

9. Las resoluciones que impongan sanciones por faltas graves o muy graves, una vez firmes en vía administrativa, podrán ser dadas a conocer a las autoridades sanitarias, a terceros interesados y a la población en general, utilizando los medios de comunicación que se consideren oportunos.

10. Las sanciones de suspensión de ejercicio profesional y de las conductas que puedan afectar a la salud bucodental pública serán comunicadas a las autoridades sanitarias y gubernativas».

«Artículo 41. Extinción de la responsabilidad disciplinaria.

La responsabilidad disciplinaria se extinguirá:

- a) Por muerte del inculcado.
- b) Por cumplimiento de la sanción.
- c) Por prescripción de las infracciones o de las sanciones, de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre el procedimiento administrativo.

d) Por acuerdo del Colegio respectivo, ratificado por el Consejo Autónomo y, en su defecto, por el Consejo General».

### «Capítulo III.

Procedimiento.

Artículo 42. Procedimiento.

1. No podrá imponerse sanción disciplinaria alguna sin previo expediente instruido al efecto, con arreglo al procedimiento establecido en el presente capítulo.

2. El Consejo General aprobará un Reglamento del procedimiento para el ejercicio de su potestad sancionadora.

3. En tanto en cuanto no se apruebe el Reglamento previsto en el párrafo anterior, se aplicarán los principios contenidos en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (RCL 1993\2402), por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, o norma que lo sustituya o modifique».

**VIGESIMO CUARTO** Los artículos 34 a 41 regulan el régimen disciplinario de la profesión odontológica, estableciendo las infracciones y sanciones y las causas de extinción de la responsabilidad disciplinaria colegial. La procedencia de su inclusión en una regulación corporativa de ámbito estatal deriva de la necesidad de una regulación del régimen disciplinario corporativo de carácter básico idéntico en todo el Estado, con arreglo al artículo 6.3 g) de la Ley de Colegios Profesionales.

Esta necesidad deriva, de una parte, de la desigualdad entre los profesionales que podría resultar de la introducción de regímenes disciplinarios divergentes dimanantes de los distintos regímenes corporativos. Por otra parte, de la necesidad de asegurar que la prestación de las funciones profesionales se efectúe con idénticos niveles de garantía en cuanto a la aptitud de quienes las desempeñan, con el fin de evitar el menoscabo en la confianza de los usuarios de dichas funciones que puede resultar del hecho de que se exija a los profesionales, según estén sujetos a uno u otro régimen corporativo, un nivel básico diferente de responsabilidad disciplinaria corporativa. Confluyen asimismo a apoyar esta exigencia consideraciones relacionadas con la seguridad jurídica, pues el principio de no necesidad de colegiación en el colegio correspondiente al territorio en el que se ejerce puede significar una merma de garantías o de eficacia en la aplicación del régimen disciplinario por la confluencia de regímenes heterogéneos en relación con las conductas de un mismo profesional.

El establecimiento de este régimen corporativo básico no es obstáculo, sin embargo, para que la legislación autonómica pueda habilitar a los colegios para proponer o aprobar regulaciones disciplinarias en aspectos complementarios y pueda por sí misma establecer regulaciones disciplinarias generales. En todos estos casos, la existencia de otras normativas disciplinarias planteará un problema de concurso de normas, que debe ser resuelto en el momento de decidir en cada caso concreto, sin excluir que pueda plantearse la nulidad o inconstitucionalidad de alguna de ellas por infringir el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, del que la normativa disciplinaria colegial, en la medida en que resulta de la habilitación conferida por las respectivas legislaciones, es tributaria.

Desde el punto de vista que nos corresponde adoptar, basta con reseñar que, a juicio de esta Sala, la regulación disciplinaria corporativa de ámbito estatal sometida a nuestra consideración se funda en un precepto de la legislación estatal que puede calificarse de básico y no desborda el ámbito de las facultades que corresponde al Consejo General al amparo de las funciones que transitoriamente le reconoce la disposición transitoria de la Ley del Proceso Autonómico.

En consecuencia, los artículos 34 a 41 son conformes con el ordenamiento jurídico.

El artículo 42.1 establece un principio general de garantía sancionadora que parece adecuado reflejar en una norma corporativa de carácter estatal, dado su carácter necesario.

Los apartados 2 y 3 del artículo 42 se refieren exclusivamente, como se desprende de su redacción, a las facultades disciplinarias que tiene reconocidas directamente el Consejo General. No prejuzga el contenido de las mismas. Dado que dichas facultades, como veremos, existen, dichos apartados deben ser considerados conformes a Derecho.

**VIGESIMO QUINTO** Los artículos 45.2.d), 45.5.a), 47.1.b) y 47.1.d) de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, cuya nulidad específicamente se postula, dicen así:

«[45.2.d): Las competencias generales del Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España son:] La elaboración, el desarrollo y la actualización de los Códigos Etico y Deontológico Estatales de la profesión».

«[45.5.a): En materia de Etica y Deontología profesional, compete al Consejo General:] Aprobar el Código Deontológico actualizado, con las normas correspondientes ordenadoras del ejercicio de la Odontología y la Estomatología, de ámbito estatal».

«[47.1.b) La Asamblea General es el órgano de representación de la colegiación en el Consejo General. Por consiguiente, asume todas las competencias de éste que requieran contribución o participación directa de los colegiados, y en particular, las siguientes:] Las funciones de carácter normativo con respecto a la colegiación: reforma de los presentes Estatutos, Código Deontológico y sus desarrollos en reglamentos y normativas, a partir de proyectos previamente propuestos por el Consejo Interautonómico».

«[47.1.d)] Designar al Comité Central de Etica, a propuesta del Consejo Interautonómico».

**VIGESIMO SEXTO** La normas transcritas confluyen en atribuir al Consejo General funciones en materia de deontología profesional. La parte recurrente, aun reconociendo que la sentencia de esta Sala de 21 de septiembre de 1999 (RJ 1999\7929) cita determinados aspectos de la deontología profesional como necesitados de una regulación a nivel estatal, se muestra disconforme con dicha afirmación, fundándose especialmente en que diversas legislaciones autonómicas atribuyen esta competencia a los colegios.

Esta Sala considera que la redacción de un Código deontológico o cuerpo similar no equivale a establecer unas normas directamente aplicables en el ejercicio de una competencia normativa incompatible con la de otros órganos o entes, sino que comporta establecer unos principios éticos de

ejercicio de la profesión, interpretando el común sentir de los profesionales y de la sociedad a la que va dirigido su trabajo, los cuales constituyen un elemento para que cada profesional ajuste su conducta a su conciencia ético-profesional y los órganos encargados de exigir la responsabilidad civil, penal o disciplinaria tengan elementos de ponderación suficientes para aquellos supuestos en que la norma reguladora implícita o explícitamente se remite a conceptos éticos en el ejercicio de la profesión o exige en su interpretación la aplicación de test o criterios apreciativos relacionados con la adecuada conducta profesional.

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

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

Los preceptos impugnados son susceptibles de ser interpretados conforme a estos criterios. La referencia a las funciones de aprobación del Código deontológico como normativas no es suficiente para entender que queda alterado el orden de competencias para regular con eficacia directa los derechos y deberes colegiales so pretexto de su carácter deontológico, sino que implica la sujeción a él para los desarrollos normativos que conlleven una modificación del estatuto de los profesionales o de la organización colegial. Asimismo, la creación de un Comité Central de Ética no constituye dificultad alguna para dicha interpretación, pues según los propios Estatutos cuya legalidad se somete a nuestra consideración no ostenta más funciones ejecutivas que la de informar sobre los convenios económicos que suscriba el Consejo General para su financiación en el marco de sus competencias.

En consecuencia, los 45.2.d), 45.5.a), 47.1.b) y 47.1.d) de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General deben ser considerados conformes a Derecho.

**VIGESIMO SEPTIMO** Los artículos 45.3.d) y 47.1.e) de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, cuya nulidad se postula específicamente, dicen así:

«[45.3.d): Le compete al Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos, en relación con la representación y defensa de los intereses de la Odontología y la Estomatología:] d) Establecer el baremo de honorarios, que tendrá carácter meramente orientativo».

«[47.1.e) La Asamblea General es el órgano de representación de la colegiación en el Consejo General. Por consiguiente, asume todas las competencias de éste que requieran contribución o participación directa de los colegiados, y en particular, las siguientes:] e) Establecer el marco de honorarios orientativos que garanticen una actuación profesional compatible con la calidad del servicio, sin perjuicio de los principios de libre competencia en el ejercicio profesional que declaran la Ley de

Colegios Profesionales y la Ley de Defensa de la Competencia (RCL 1989\1591)».

**VIGESIMO OCTAVO** Resulta evidente, a juicio de esta Sala, que la regulación de los honorarios no está sujeta a la necesidad de un tratamiento uniforme en el territorio nacional, cuando la propia Ley estatal, como veremos, reconoce que su regulación puede ser distinta en los distintos ámbitos territoriales.

Confluyen a esta conclusión las finalidades de defensa de la competencia en relación con las distintas situaciones de carácter económico, social y profesional que puede existir en cada ámbito colegial, las cuales estuvieron muy presentes en la modificación de la Ley de Colegios Profesionales que introdujo la referencia a los baremos orientativos.

Por otra parte, la competencia para establecer el baremo orientativo de honorarios no corresponde a los Consejos Generales, sino que, según el artículo 5.º de la Ley de Colegios Profesionales (modificado por la Ley 7/1997 y declarado básico) «corresponde a los Colegios Profesionales [...] en su ámbito territorial».

En consecuencia, los artículos 45.3.d) y 47.1.e) deben ser declarados nulos.

**VIGESIMO NOVENO** Los artículos 43.1, 45.3.h) y 53.n) de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, cuya nulidad se postula específicamente, dicen así:

«[Artículo 43.1] La potestad sancionadora corresponde a la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos en el que el expedientado estuviera colegiado. No obstante, el enjuiciamiento y sanción de las faltas cometidas por los miembros de las Juntas de Gobierno de los Colegios serán competencia del Consejo Autonómico o, en su defecto, del Consejo General. Corresponde al Consejo General la potestad para enjuiciar y sancionar infracciones cometidas por miembros del Consejo General o del Consejo Autonómico, salvo que, en este caso, la legislación autonómica disponga otra cosa».

«[45.3.h): Le compete al Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos, en relación con la representación y defensa de los intereses de la Odontología y la Estomatología:] Ejercer las funciones disciplinarias que los Estatutos le atribuyan».

«[53.n): Al Comité Ejecutivo le compete:] Ejercer las funciones disciplinarias que los Estatutos atribuyan al Consejo General, para lo que nombrará, en su caso, instructor y secretario, quienes instruirán el expediente y confeccionarán la propuesta de resolución que presentarán al Comité Ejecutivo».

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

El artículo 43.1 recoge estos principios. Sin embargo, el segundo inciso, con arreglo al cual el enjuiciamiento y sanción de las faltas cometidas por los miembros de las Juntas de Gobierno de los Colegios serán competencia del Consejo Autonómico o, en su defecto, del Consejo General sólo tendría aplicación directa a los hipotéticos colegios supraautonómicos, o a aquellos casos en que no se haya desarrollado la competencia por norma o regulación estatutaria autonómica, por lo que debe ser considerado nulo en cuanto se entienda de aplicación directa a los colegios de ámbito autonómico.

El tercer inciso del artículo 43.1, con arreglo al cual «corresponde al Consejo General la potestad para enjuiciar y sancionar infracciones cometidas por miembros del Consejo General o del Consejo Autonómico, salvo que, en este caso, la legislación autonómica disponga otra cosa» debe ser considerado nulo en cuanto a la referencia a los Consejos Autonómicos, cuya regulación directa no puede ser realizada en los Estatutos de ámbito estatal. Será el ordenamiento autonómico el que determinará, directamente o por los mecanismos de integración aplicables, el régimen disciplinario de los miembros del Consejo Autonómico.

Los artículos 45.3.h) y 53.n), en cuanto reconocen, sin determinar su contenido, la competencia disciplinaria del Consejo General, deben ser considerados conformes con el ordenamiento jurídico, puesto que éste tiene competencia disciplinaria respecto de sus miembros.

**TRIGESIMO PRIMERO** Los artículos 47.1.a), 78.1, 78.3, 78.5 y 78.6 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, cuya nulidad se postula específicamente, dicen así:

[47.1.a): La Asamblea General es el órgano de representación de la colegiación en el Consejo General. Por consiguiente, asume todas las competencias de éste que requieran contribución o participación directa de los colegiados, y en particular, las siguientes:] La aprobación de créditos extraordinarios para actuaciones que exigieran derramas de los colegiados.

[78.1] Sin perjuicio de la existencia de otras fuentes de ingreso, la financiación del Consejo General procede de los colegiados, que contribuirán a su sostenimiento con cuotas idénticas, independientemente de la participación que, en su caso, debieran tener para su respectivo Consejo Autonómico.

[78.3] La recaudación de las cuotas de los colegiados correrá a cargo de sus respectivos Colegios Oficiales, que deberán transferirla al Consejo General dentro del trimestre natural siguiente.

[78.5] La Asamblea General, al aprobar los presupuestos, fijará las cuotas de los colegiados.

[78.6] El Consejo General podrá suscribir convenios con entidades amigas que contribuyan a sufragar sus gastos, a condición de que no se vulneren principios éticos y deontológicos, por lo que, previamente a su aprobación por el Consejo Interautonómico, deberán ser evaluados por el Comité Central de Etica y Deontología.

**TRIGESIMO SEGUNDO** Asiste la razón a la parte recurrente cuando sostiene que el Consejo General no puede acordar derramas ni exigir cuotas directamente de los colegiados. En efecto, el artículo 9.1 h) de la Ley de Colegios Profesionales les reconoce la facultad de «regular y fijar equitativamente las aportaciones de los Colegios», de donde se infiere que no están facultados para imponer cuotas



directamente a los colegiados, sin perjuicio de que puedan fijarse, dentro de las demás circunstancias que deben tenerse en cuenta para mantener la equidad, en proporción al número de dichos colegiados.

La determinación de las cuotas de cada colegiado impediría cumplir con la obligación de distribución equitativa que la Ley de Colegios Profesionales refiere a los colegios y no a los profesionales (sentencias de 12 de julio de 1990 [RJ 1990\6593], 22 de marzo de 1999 [RJ 1999\2842], recurso de casación núm. 4155/1993, 20 de diciembre de 1999 [RJ 1999\9629], recurso contencioso-administrativo núm. 428/1993). La determinación de la cuota colegial pertenece al ámbito financiero de cada colegio, por lo que su regulación no está reservada al Estado, sino que corresponde a la legislación autonómica y a la regulación colegial correspondiente. La jurisprudencia ha destacado el carácter equitativo que deben revestir las aportaciones, lo que comporta que no pueda establecerse su carácter necesariamente idéntico, sino homogéneo, especialmente teniendo en cuenta la diferente carga funcional del Consejo General según que la Comunidad Autónoma tenga o no un Consejo Autonómico en funcionamiento.

Sin embargo, nada parece impedir la facultad de los Consejos Generales de celebrar convenios financieros, en los términos del artículo 78.6.

En consecuencia, el inciso «para actuaciones que exigieran derramas de los colegiados», contenido en el 47.1.a), debe ser declarado nulo. El artículo 78.1 debe ser declarado nulo. El inciso «de las cuotas de los colegiados» del artículo 78.3 debe ser declarado nulo. El inciso «de los colegiados» del artículo 78.5 debe ser declarado nulo. El artículo 78.6 es conforme a Derecho.

**TRIGESIMO TERCERO** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (RCL 1998\1741) en relación con los recursos en única instancia e incidentes, no procede imponer las costas, pues no concurren circunstancias de mala fe o temeridad ni se aprecia que dicho pronunciamiento sea necesario para que el recurso no pierda su finalidad.

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la potestad emanada del pueblo que nos confiere la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875).

## **FALLAMOS**

Que debemos estimar y estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña contra el Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre (RCL 1999\206). En su consecuencia:

A) Declaramos no conformes al ordenamiento jurídico y nulos los siguientes preceptos de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General aprobados por medio de dicho Real Decreto:

1) El apartado 3 del artículo 6.

2) El inciso «y, en su caso, a los Consejos Autonómicos» contenido en el apartado 1 del artículo 16.

- 3) El inciso «y, en su caso, los Consejos Autonómicos» contenido en el apartado 2 del artículo 16.
  - 4) El apartado 2 del artículo 21.
  - 5) El artículo 24.
  - 6) El artículo 25.
  - 7) La palabra «particulares» del apartado 1 del artículo 26.
  - 8) El inciso «someterse a la normativa básica estatal y» del apartado 2 del artículo 26.
  - 9) La letra d) del apartado 3 del artículo 45.
  - 10) La letra e) del apartado 1 del artículo 47.
  - 11) El inciso «o del Consejo Autonómico, salvo que, en este caso, la legislación Autonómica disponga otra cosa» contenido en el apartado 1 del artículo 43.
  - 12) El inciso «para actuaciones que exigieran derramas de los colegiados», contenido en la letra a) del apartado 1 del artículo 47.
  - 13) El apartado 1 del artículo 78.
  - 14) El inciso «de las cuotas de los colegiados» del apartado 3 del artículo 78.
  - 15) El inciso «de los colegiados» del apartado 5 del artículo 78.
- B) Declaramos no conformes al ordenamiento jurídico y nulos en cuanto sea de aplicación directa a los colegios pertenecientes al ámbito autonómico los siguientes preceptos de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General aprobados por medio del mismo Real Decreto:
- 1) Los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 11.
  - 2) El apartado 3 del artículo 13.
  - 3) La letra d) del apartado 1 del artículo 15.
  - 4) El inciso final de la letra e) del artículo 17, que dice: «corriendo de cargo del colegiado los gastos y costas jurídicas que el procedimiento ocasione, salvo decisión contraria de los órganos de gobierno en el supuesto de que tales reclamaciones fueran de interés general».
  - 5) El artículo 22.
  - 6) El apartado 2 del artículo 23.
  - 7) El inciso «No obstante, el enjuiciamiento y sanción de las faltas cometidas por los miembros de las Juntas de Gobierno de los Colegios serán competencia del Consejo Autonómico o, en su defecto, del Consejo General» contenido en el apartado 1 del artículo 43.

Desestimamos el recurso en todo lo demás.

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

Publíquese este fallo en el «Boletín Oficial del Estado» a los efectos previstos en el artículo 72.2 de la Ley 29/1998 (RCL 1998\1741), reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACION.**-Leída y publicada fue la anterior sentencia dictada por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, en audiencia pública celebrada en el mismo día de la fecha. Certifico. Rubricado.