



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 341/2014

(Pleno)

La Laguna, a 29 de septiembre de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad en relación con la *Propuesta de Orden que declara la revisión de oficio de la Resolución de 19 de agosto de 2013, del Director General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud, por la que se inscribe en el Registro de Colegios Profesionales de Canarias la Modificación de los Estatutos del Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas y de la publicación de los Estatutos en el Boletín Oficial de Canarias nº 175, de miércoles 11 de septiembre de 2013 (EXP. 320/2014 RO)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente dictamen es la Propuesta de Orden (PO) formulada en el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución nº 1117/2013, de 19 de agosto de 2013, del Director General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud, por la que se inscribe en el Registro de Colegios Profesionales de Canarias la Modificación de los Estatutos del Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas y de su publicación de los Estatutos en el Boletín Oficial de Canarias nº 175, de miércoles 11 de septiembre de 2013.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo para emitirlo y la legitimación del Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad del Gobierno de Canarias para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

* Ponente: Sr. Brito González.

3. El asunto de referencia fue tratado por la Sección I de este Consejo en reunión celebrada el pasado 24 de septiembre, habiéndose trasladado al Pleno por no haberse alcanzado un acuerdo unánime de sus componentes en cumplimiento de lo establecido en el art. 17.1 de su Ley reguladora.

II

1. En la tramitación del expediente no se ha incurrido en irregularidades procedimentales que impidan entrar en el fondo del asunto constando, entre otros, los siguientes trámites: inicio del expediente de revisión de oficio por Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, nº 164, de 17 de junio de 2014; trámite de audiencia al Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas, que formula alegaciones en plazo; sin que conste fecha, se emite borrador de orden por la que se resuelve el procedimiento de revisión de oficio, que es informado favorablemente por el Servicio Jurídico el 31 de julio de 2014.

2. Constan como antecedentes del procedimiento que nos ocupa los siguientes:

- Mediante Resolución nº 1117/2013, de 19 de agosto de 2013, la Dirección General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud procedió a la inscripción de la modificación de los Estatutos del Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas, habiéndose llevado a cabo su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, número 175, de miércoles 11 de septiembre de 2013.

- Habiéndose suscitado dudas acerca de si eran ajustados a Derecho los arts. 13.2, 41.1.f) y 41.2.c), se emite informe jurídico por la Dirección General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud con fecha 21 de febrero de 2012, y se solicita a la Dirección General del Servicio Jurídico informe facultativo acerca de la posible vulneración, por los referidos artículos, de los arts. 14 y 23 de la Constitución Española (CE).

- El 8 de abril de 2014, la Dirección General del Servicio Jurídico emite informe facultativo en el que concluye, por un lado, que ninguno de los referidos artículos de los Estatutos del Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas vulnera el art. 23 CE y, por otro lado, en relación con el art. 14 CE, se concluye en el referido informe, que el mismo no es conculcado por el art. 13.2 de los Estatutos del Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas, sobre la incompatibilidad con ostentar cargos políticos, si bien el art. 41, que establece restricciones al derecho de sufragio pasivo o causas de inelegibilidad, sí vulnera el art. 14 CE por lo que procede iniciar el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa.

III

1. La PO por la que se resuelve el procedimiento de revisión de oficio declara la nulidad de la Resolución nº 1117/2013 de la Dirección General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud, si bien en su fundamentación jurídica señala que dicha Resolución está incurso en la causa de nulidad del art. 62.1.a) LRJAP-PAC, esto es, tratarse de un acto que lesiona derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. Ello no es correcto, pues la Resolución objeto del procedimiento de revisión de oficio no es un acto administrativo, sino una disposición administrativa de carácter general, por lo que no resulta de aplicación lo dispuesto en el citado art. 62.1, sino lo establecido en el art. 62.2 LRJAP-PAC, que sanciona con la nulidad de pleno derecho, entre otras causas, a las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución.

2. La PO se limita a señalar que las alegaciones presentadas por el Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas no desvirtúan los fundamentos fácticos y jurídicos de la Orden de 17 de junio de 2014, por la que se inició el expediente de revisión de oficio, sin incorporar a su contenido tales fundamentos ni la refutación de las alegaciones realizadas por el Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas, lo que no es conforme a Derecho, pues el art. 89.1 LRJAP-PAC exige que la Resolución que ponga fin al procedimiento se pronuncie sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo, a lo que añade el apartado 3 la necesidad de motivación en la resolución, en los casos del art. 54 de la referida Ley, que incluye en su apartado 1.b) las resoluciones de los procedimientos de revisión de oficio.

La PO se limita a referir que no consta que las limitaciones establecidas para ser elegibles sean esenciales para excepcionar el derecho de igualdad entre los colegiados para acceder a la Presidencia o a la Junta, por lo que, dado el principio de igualdad ante la ley proclamado en el art. 14 CE, no puede el legislador dar trato distinto a personas que se hallen en la misma situación (STC 144/1988), constituyendo discriminaciones cuando sean, como en este caso, arbitrarias y totalmente desproporcionadas.

Debió la PO incorporar los argumentos jurídicos que justifican tal conclusión, sin que sea suficiente la remisión a la Orden de inicio del procedimiento que nos ocupa, donde, por otra parte, tampoco consta adecuada motivación de la nulidad de la Resolución objeto de revisión de oficio.

3. Sin perjuicio de lo ya señalado en relación con la motivación de la PO, y entrando ya en el fondo del asunto, debemos recordar, una vez más, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una potestad cuya aplicación, restrictiva, debe extremarse con suma cautela, teniendo la nulidad de pleno derecho un marcado carácter excepcional y, como tal, sólo será aplicable únicamente en los casos tasados por la Ley. Ello implica la necesidad de realizar un riguroso análisis del acto o norma y la estricta verificación de la concurrencia de los motivos de nulidad alegados en la disposición objeto de revisión.

4. Se plantea en este procedimiento la nulidad del art. 41.1.f) y 41.2.c) de los Estatutos del Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas, cuya modificación se inscribió en el Registro de Colegios Profesionales de Canarias.

El Capítulo II del Título IV de los Estatutos del Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas regula tanto el sufragio activo como el pasivo en las elecciones colegiales. Concretamente, el art. 41.1.f), establece entre los requisitos para poder ser elegible a la fecha de convocatoria para un cargo electo, excepto el de Presidente:

“En los cuatro años anteriores no haber ostentado cargo electo o haber sido titular de un órgano superior o directivo del Estado, Comunidad Autónoma o Local; no haber desempeñado cargo directivo en partidos políticos, sindicatos u organizaciones empresariales”.

Asimismo, en su apartado 2.c) aquel artículo, y dentro de los requisitos para poder ser elegible a la fecha de convocatoria para el cargo de Presidente, establece:

“En los cuatro años anteriores no haber ostentado cargo electo o haber sido titular de un órgano superior o directivo del Estado, Comunidad Autónoma o Local; no haber desempeñado cargo directivo en partidos políticos, sindicatos u organizaciones empresariales, así como cargos de responsabilidad de empresas privadas de compañías de seguros de ámbito sanitario, aseguradoras o de la industria farmacéutica o ser miembro de sus consejos de administración”.

Entiende la Administración que inicia el procedimiento de revisión de oficio, en virtud de lo informado el 8 de abril de 2014 por la Dirección General del Servicio Jurídico, mediante informe facultativo que le fue solicitado, que el art. 41 de los Estatutos del Colegio de Médicos de Las Palmas, en los apartados señalados, vulnera el art. 14 CE, al considerar que las limitaciones establecidas para ostentar cargo elegible establecen unos requisitos que no permiten acceder en condiciones de

igualdad a todos los colegiados a los cargos del Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas. Y dado que no hay constancia de que sean esenciales para excepcionar el derecho de igualdad entre los colegiados para acceder a la Presidencia o a la Junta, no se entienden justificadas.

Por ello, se considera que la Resolución nº 1117/2013 de la Dirección General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud está incurso en la causa de nulidad del art. 62.1.a) LRJAP-PAC, esto es tratarse de un acto que lesiona derechos y libertades susceptible de amparo constitucional, si bien, como ya se ha señalado anteriormente, debe referirse únicamente al art. 62.2 LRJAP-PAC, relativo a las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior.

Aunque no lo incorpora la PO, el referido informe de la Dirección General del Servicio Jurídico en el que se sustenta la pretendida nulidad, así como el emitido el 31 de julio de 2014, vienen a entender que las limitaciones que se establecen en el art. 41 de los Estatutos resultan excesivas e ilegales *“ya que si la prohibición de ostentar determinados cargos fuera de cara a que no pudieran simultanearse con los cargos del colegio, parecería ponderada, pero extender tan alargada sombra a los cuatro años antes de la presentación en la candidatura a la Junta Directiva o a la Presidencia del Colegio Profesional, para obstaculizar las candidaturas, no resulta acorde a la Constitución ni a la jurisprudencia (...)”*.

A tal efecto, cita la STC 166/1992, de 26 de octubre, en la que se declaró por el Tribunal Constitucional que la imposibilidad de acceder a los cargos de gobierno de un Colegio Profesional por el exclusivo motivo de pertenecer a un sindicato supone una discriminación por razón de una circunstancia personal contraria al art. 14 CE.

Asimismo, se hace una referencia a los Estatutos de distintos Colegios Profesionales en los que no se contemplan las restricciones de los del Colegio de Las Palmas y al Anteproyecto de Ley de Servicios Profesionales, actualmente en tramitación, que en sus artS. 7 y 7 bis, sobre el nombramiento de sus cargos directivos, no establece limitación o restricción similar a la contenida en el art. 41 de los Estatutos del Colegio de Médicos de Las Palmas para ser elegible en tales cargos, concluyendo que donde la Ley no distingue no se debe distinguir y que si se admitiesen tales limitaciones se estaría conculcando el principio de igualdad y el deber de funcionamiento democrático del colegio.

5. Constan en el expediente argumentos contrarios a los señalados por la Dirección General del Servicio Jurídico que sirven de fundamento a la PO sometida a dictamen (informe jurídico emitido por la Dirección General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud, el 21 de febrero de 2014, y las alegaciones esgrimidas por el Colegio de Médicos de Las Palmas en el trámite de audiencia que le fue conferido) que vienen a concluir que existe una justificación objetiva y razonable -potenciar la independencia de la Institución- que da cobertura legal a las limitaciones a fijadas en el art. 41, apartado 1.f) y apartado 2.c) de los Estatutos del citado Colegio profesional.

Este Consejo Consultivo, sin embargo, no puede aceptar tales razonamientos pues -con independencia de los argumentos contenidos en la PO siguiendo a la Dirección General del Servicio Jurídico, que se comparten-, la limitación temporal para acceder a los cargos directivos de ese Colegio profesional vulnera el principio de igualdad pues no se justifica en modo alguno la causa por la que se impone ese periodo de cuatro años sin haber ostentado cargo electo o haber sido titular de un órgano superior o directivo la Administración estatal, autonómica o local, cargo directivo en una organización política, sindical o empresarial; a lo que se añade para el cargo de Presidente el haber ejercido en ese periodo de tiempo "*cargos de responsabilidad de empresas privadas de compañías de seguros de ámbito sanitario, aseguradoras o de la industria farmacéutica o ser miembros de sus Consejos de Administración*", con la matización que luego se dirá.

No se justifica por el Colegio de Médicos el motivo de ese trato asimétrico a sus colegiados a la hora de ser elegibles como órgano directivo, sin que se pueda entender tal limitación y el tiempo de la misma, cuatro años, que no encuentra similitud en otras situaciones en las que pudiera existir un conflicto de intereses entre el puesto directivo colegial y el desempeñado anteriormente por el colegiado que pretende ser elegido como directivo de esa corporación, considerándose no sólo injustificado sino excesivo. No se encuentra razón para que el desempeño de funciones superiores o directivas en las administraciones que se señala y en partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales en el período de "cuatro años anteriores" debe ser considerado una causa de inelegibilidad, como tampoco lo es cuando se trate de la elegibilidad del presidente del colegio, sin perjuicio de la matización que luego se dirá.

En esta línea, si se diese contraposición entre los intereses del algún directivo del colegio y los intereses del propio colegio, sus colegiados, incluida su propia

directiva, pueden acudir a la recusación del directivo si éste no se hubiese abstenido antes por alguna de las causas establecidas en el art. 28.2 LRJAP-PAC que en su apartado e) fija un periodo de dos años -la mitad del fijado por el Colegio de Médicos de Las Palmas- como lapso de tiempo en el que pudiera preverse un conflicto de intereses que pudiera lesionar el interés público prevalente.

Además, debe tenerse en cuenta que se trata del ejercicio de derechos y, como tales, su limitación debe ser restrictiva en aras a la salvaguarda del principio de interpretación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos.

6. Por último, sobre el alcance de la revisión de oficio se deben realizar dos puntualizaciones. En primer lugar, la PO sometida a dictamen declara la nulidad de la Resolución por la que se inscribe en el Registro de Colegios Profesionales de Canarias la modificación de los estatutos del Colegio de Médicos de Las Palmas lo que viene a implicar, si prospera la revisión de oficio interesada, la nulidad de toda la modificación estatutaria producida y no, como en puridad debiera ser, la nulidad únicamente del art. 41 cuestionado en sus apartados 1.f) y 2.c).

El art. 30 de la Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales de Canarias, sujeta a razones de estricta legalidad las causas de denegación de la inscripción de los estatutos colegiales. Por ello, lo correcto sería la declaración de nulidad parcial de la inscripción registral del citado art. 41 en los dos apartados citados, lo que permitiría la vigencia del resto de la modificación estatutaria realizada que cuya legalidad no se ha visto cuestionada en modo alguno.

En segundo lugar, el art. 41.2.c) de los Estatutos, que amplía los supuestos de limitación temporal para ser elegible como Presidente se refiere a haber desempeñado cargos directivos en "organizaciones empresariales" así como "cargos de responsabilidad en empresas privadas de compañías de seguros de ámbito sanitario, aseguradoras o de la industria farmacéutica o ser miembros de su Consejo de Administración" lo que, obviamente, constituye un error de redacción o una contradicción que debe ser resuelta. Es claro que la pertenencia actual a uno de tales Consejos o ejercicio presente de responsabilidades en las organizaciones empresariales que se señalan puede constituir una causa eficiente de inelegibilidad, que ningún reproche merece desde el punto de vista del derecho a la igualdad.

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente la Propuesta de Orden relativa al procedimiento de revisión de oficio de la Resolución nº 1117/2013, de 19 de agosto de 2013, del Director General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud, por la que se inscribe en el Registro de Colegios Profesionales de Canarias la Modificación de los Estatutos del Colegio Oficial de Médicos de Las Palmas y de su publicación de los Estatutos en el Boletín Oficial de Canarias nº 175, de miércoles 11 de septiembre de 2013, al concurrir la causa de nulidad prevista en el art. 62.1.a) LRJAP-PAC, con el alcance y efectos señalados en el Fundamento III.6 de este Dictamen.