|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 59/2004 |
| Fecha | de 24 de febrero de 2004 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. |
| Núm. de registro | 2414-2002 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 2414-2002 |
| Fallo | Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2414-2002, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso núm. 01/801/98. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 18 de abril de 2002 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto del mismo órgano de 3 de enero de 2002, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 21 de la Ley de la Comunidad Autónoma Valenciana 6/1997, de 4 de diciembre, de consejos y colegios profesionales de la Comunidad Valenciana, por apreciar que el precepto podría contradecir lo dispuesto en el art. 25.1 CE.

2. La cuestión de inconstitucionalidad trae causa del recurso contencioso- administrativo núm. 01/801/98, interpuesto por don José Durá Coll y otros contra los acuerdos adoptados en la Asamblea General del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Valencia celebrada el 27 de enero de 1998. Entre dichos acuerdos figura la aprobación de los Estatutos de la Corporación, adaptados a la Ley 6/1997, cuyo capítulo séptimo contiene la regulación de las infracciones y sanciones colegiales, entendiendo los recurrentes que ello es contrario al art. 25.1 CE pues, a su juicio, es la Ley de colegios profesionales de la Comunidad valenciana la que debe regular el régimen disciplinario.

3. Una vez concluso el procedimiento, y con suspensión del plazo para dictar sentencia, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad valenciana dictó Auto con fecha 10 de junio de 2001, en el que acordó oír a la partes y al Ministerio Fiscal, en el plazo común de diez días, acerca de la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad contra el art. 21 de la Ley valenciana 6/1997. En el Auto se razonaba que este precepto, cuya aplicación resultaba necesaria para la resolución del litigio, implicaba una deslegalización del establecimiento del catálogo de infracciones y sanciones disciplinarias colegiales, por lo que podría ir contra el art. 25.1 CE.

4. En sus escritos de alegaciones, la representación procesal de los recurrentes y el Ministerio Fiscal interesaron el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, mientras que el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Valencia se opuso al mismo, por entender que el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han permitido la remisión de la Ley a los Estatutos o Reglamentos en los supuestos de sujeción especial.

5. Una vez evacuado el trámite anterior, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana acordó, mediante Auto de 3 de enero de 2002, el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad. En dicha resolución el órgano promotor señala que el capítulo séptimo de los Estatutos colegiales aprobados por los acuerdos impugnados incluye la regulación relativa a las faltas leves (art. 52), a las graves (art. 53), a las muy graves (art. 54) y a las sanciones (art. 55), previsión que tiene cobertura legal en el art. 21 de la Ley Valenciana 6/1997. Considera el órgano judicial que éste contradice formalmente el art. 25.1 CE, pues remite a los Estatutos colegiales la tipificación de las infracciones y sanciones sin otro límite que el de que será infracción la vulneración de las normas deontológicas de la profesión y la de las normas colegiales y que la sanción de suspensión entre uno y tres años o la expulsión sólo procederá por falta muy grave. Únicamente obsta a la directa conclusión de que el citado art. 21 es netamente inconstitucional la doctrina de las relaciones administrativas de sujeción especial y la relevancia que ello pueda tener en la remisión legal a la norma estatutaria y reglamentaria en la doctrina del Tribunal Constitucional.

Tras transcribir parcialmente la STC 93/1992, concluye la Sala proponente que la admisión de la regulación por normas de rango inferior al de Ley de la totalidad de los aspectos sancionadores de una profesión colegiada tiene como principal fundamento el tratarse de normas estatutarias preconstitucionales y de una remisión legal posterior, asimismo preconstitucional. Sin embargo, en el presente caso, nos encontramos con una norma postconstitucional que relega al ámbito asociativo la completa regulación del régimen disciplinario y ello con la consecuencia tan sumamente grave de poder obstar el libre ejercicio de una profesión -de manera temporal o permanente- sin ninguna previa tipificación legal de las infracciones, salvo la mención genérica a las normas deontológicas y profesionales, la cual -obviamente- supone otra remisión en blanco, pues es la propia Corporación la que las determina.

En opinión de la Sala, la regulación por normas meramente estatutarias de una cuestión tan grave sobrepasa el ámbito de autoorganización y autorregulación profesional que, al amparo del art. 36 CE, puede admitirse a los Estatutos colegiales. En tal sentido, hace referencia al régimen disciplinario funcionarial, que tiene un amplísimo campo de normación reglamentaria, pero que en ningún caso alcanza a las infracciones muy graves y a sus correspondientes sanciones, las cuales vienen necesariamente determinadas por Ley. Considera el órgano judicial que el régimen estatutario colegial debe ofrecer más garantías, pues no se trata del acceso voluntario a la relación de servicio propia de la función pública, sino de la colegiación impuesta obligatoriamente para poder ejercer una profesión, por lo que parece que la garantía que implica el principio de legalidad debe ser más acusada que en el caso de los funcionarios. Por esta razón, entiende que la circunstancia de tratarse de una relación de sujeción especial no impide apreciar una neta contradicción entre el art. 21 de la Ley Valenciana 6/1997 y el art. 25.1 CE.

A mayor abundamiento, se afirma en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que la STC 93/1992 reconoce la potencialidad reguladora disciplinaria de los Estatutos Generales de la profesión, que eran objeto de aprobación mediante Decreto, mientras que el reiterado art. 21 remite la entera regulación disciplinaria a unos Estatutos que tan sólo son objeto de comunicación a la Administración autonómica y de inscripción en el Registro establecido al efecto.

6. Mediante providencia de 16 de julio de 2002, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que considerase conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad, por si faltasen las condiciones procesales o pudiera ser notoriamente infundada.

7. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 9 de septiembre de 2002. En dicho escrito, tras exponer los antecedentes del caso, el Fiscal General solicita la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, fundándose en las alegaciones que se exponen continuación.

En primer lugar, afirma el Fiscal General que lo que se impugna en el recurso contencioso-administrativo del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad es un acto previo a la entrada en vigor y ulterior aplicación de lo que hasta ese momento no era más que un mero proyecto de estatutos profesionales, toda vez que, como se establece en el art. 11 de la Ley 6/97, aún faltaba el control de legalidad que habría de llevar a efecto la Consejería de Presidencia de la Generalidad, su necesaria inscripción en el registro administrativo correspondiente y su ulterior publicación en el Diario Oficial de la Generalidad. Aduce el Fiscal que el eje central del recurso aludía a la impugnación de los acuerdos de la Asamblea Colegial por entender que se habían cometido significativas irregularidades en el procedimiento previo de elaboración, convocatoria de la asamblea y ulterior deliberación y votación del proyecto estatutario y, únicamente como último argumento jurídico agregado a los anteriores, se interesaba la nulidad del capítulo VII del borrador de estatutos, que regulaba el régimen disciplinario, así como el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la art. 21 de la Ley 6/97 que le daba cobertura legal, por su eventual contradicción con el principio de legalidad reconocido en el art. 25.1 CE. Por tanto, resulta evidente que lo impugnado no era una disposición general, toda vez que la misma no había cubierto íntegramente el necesario iter para su aprobación definitiva, publicación y entrada en vigor, sino que la controversia jurídica se localizaba en un momento cronológicamente anterior, como era el de su aprobación por la Asamblea General del Colegio profesional correspondiente. A la luz de estas consideraciones, considera la Fiscalía que la norma legal cuestionada ni es aplicable al caso ni tampoco su adecuación o no a la Constitución resulta relevante para la resolución del proceso. No es aplicable porque su conexión al proceso únicamente podría tener lugar si los estatutos aprobados en la Asamblea General impugnada hubieran cubierto en su integridad el necesario proceso de aprobación, control de legalidad y publicidad que viene establecido en el art. 11 LEC, hallándose ya en plena vigencia, pues en tal caso sí se hallaría esta conexión lógica, en la medida en que, como se indica la resolución judicial de planteamiento, el art. 21 de la Ley 6/97 da cobertura legal al régimen disciplinario contenido en dichos estatutos y es meridiano que si la norma legal cuestionada resulta contraria al principio de legalidad, los preceptos reglamentarios correspondientes también resultarían contrarios a dicho principio. Descartada la aplicabilidad de la norma legal cuestionada al caso y dada su falta de conexión con el objeto del proceso judicial subyacente, el planteamiento del órgano judicial se limitaría al sometimiento a este Tribunal de un abstracto juicio de constitucionalidad sobre el citado art. 21 de la Ley 6/97 referido a si los términos en que se ha expresado el legislador para disponer los límites del régimen de infracciones y sanciones disciplinarias son tan genéricos que constituyen una remisión en bloque a los estatutos de cada Colegio profesional reconocido. La presente cuestión de inconstitucionalidad no ha cumplido, en consecuencia, las exigencias de aplicabilidad y relevancia que le imponía el art. 35.1 LOTC, y por tal razón el Fiscal interesa la inadmisión a trámite el procedimiento por falta de condiciones procesales.

En relación con la posible carencia manifiesta de fundamento de la cuestión de inconstitucionalidad, el Fiscal General del Estado, tras exponer la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de las garantías que el art. 25.1 CE impone al procedimiento administrativo sancionador, y una vez sentada la premisa de que las relaciones entre los Colegios profesionales y los colegiados se configuran como relaciones de sujeción especial, concluye que, en el ámbito del régimen sancionador propio de la actividad de profesiones colegiadas, la remisión normativa del precepto legal habilitante a una disposición general de rango infralegal, como es la constituida por los estatutos propios de aquéllas aprobados por los diferentes Colegios profesionales, no es, en principio, contraria al principio de reserva de ley reconocido en el art. 25.1 CE, por la particular posición que los Colegios profesionales, en cuanto corporaciones de Derecho público reconocidas por el Estado, desempeñan dentro la sociedad, al encaminarse no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, sino también al de garantizar el ejercicio de la profesión y su ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio. Siempre que, como es obvio, la norma legal determine los elementos esenciales de la tipificación de las infracciones, la graduación o escala de las sanciones imponibles y la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, de manera que tal conjunto normativo permita predecir con suficiente grado de certeza el tipo y grado de sanción determinado del que pueda hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas.

Señala la Fiscalía que la norma legal cuestionada se integra dentro de la Ley de Colegios profesionales de la Comunidad Valenciana, aprobada al amparo de las competencias que le ha conferido el art. 31.22 de su Estatuto de Autonomía, y, en cuyo art. 5 a) destaca como una de las funciones propias de los Colegios profesionales el ejercicio de la potestad disciplinaria en el orden profesional, disponiendo el art. 10 g), dentro del contenido indispensable de los estatutos, que deberán incluir la "tipificación de las infracciones y sanciones en que puedan incurrir los/las colegiados/das así como el procedimiento disciplinario y los órganos competentes para su aplicación". Finalmente, la sistemática legal se completa, en lo que a esta materia se refiere, con la referencia al cuestionado art. 21, que dispone el régimen disciplinario. Este último comienza por destacar, a modo de referencia genérica infractora, que censura la resolución judicial de planteamiento de la cuestión, la consideración como infracción de la "vulneración de las normas deontológicas de la profesión" y de las "normas colegiales", sin mayor detalle descriptivo.

Con apoyo en la doctrina constitucional relativa a la posibilidad de regulación de los supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados pero razonablemente determinables y a través de la remisión a otras normas que impongan deberes u obligaciones concretos de ineludible cumplimiento (SSTC 69/1989 y 219/1989), así como en la referente al alcance de las normas deontológicas en relación con la actividad de los colegiados, cuya infracción constituye presupuesto del ejercicio de las facultades disciplinarias más características de los Colegios Profesionales (STC 219/1989), considera el Fiscal que la predeterminación normativa está respetada y por este concepto no es posible atribuir tacha de inconstitucionalidad alguna al precepto. En efecto, alega que la relación que une a los Colegios profesionales con sus colegiados constituye una relación de sujeción especial, derivada del propio hecho de la colegiación y de la función pública que aquéllos representan, en cuanto depositaria de la responsabilidad de velar por el estricto cumplimiento de la ética profesional de sus miembros y de la atención al ciudadano que demande sus servicios profesionales. Entiende además que, para el cumplimiento de sus fines, se ha reconocido a estas corporaciones de Derecho público una potestad que en el ámbito sancionador se extiende también a la posibilidad de reglamentar un cuadro de infracciones y sanciones que, con estricto respeto a la norma legal habilitante y a los límites que le impone, desarrolla el núcleo esencial de la actividad de la profesión correspondiente. A todo ello se añade que la mención de las normas deontológicas en el texto legal constituye una referencia clara de los límites por los que ha de desenvolverse el normal ejercicio de la actividad profesional, por lo que no cabe ninguna duda de que el precepto legal cuestionado contiene todos los elementos esenciales definidores del marco de infracciones a los deberes propios de todo profesional colegiado, sin perjuicio de que, en el uso de las potestades conferidas a los Colegios profesionales y mediante los estatutos aprobados por las Asambleas Generales de los mismos, aquéllos puedan determinar de modo específico y para cada profesión colegiada cuales hayan de ser las infracciones al código deontológico correspondiente.

Finalmente, advierte el Fiscal General del Estado que el art. 21 de la Ley 6/97 establece otros dos criterios delimitadores de la potestad disciplinaria de los estatutos colegiales, destacando, de una parte, la necesidad de especificar en el cuadro de infracciones una clasificación tripartita, distinguiendo entre faltas muy graves, graves y leves, lógicamente referidas al conjunto de reglas que constituyen el código deontológico. Y, de otra parte, el apartado 2 del precepto incluye otros dos límites superiores a la relación de sanciones aplicables: por un lado, el de la máxima gravedad de las consecuencias punibles que puedan ser aplicadas a los infractores -suspensión por tiempo máximo de tres años y expulsión del colegio-, y, por otro, la imprescindible conexión de estas sanciones con la comisión de una falta muy grave. Por tanto, el precepto legal dispone de un conjunto de criterios delimitadores que ajustan la actuación de los diferentes estatutos de los Colegios profesionales a las necesarias exigencias de proporcionalidad que toda normativa sancionadora de desarrollo debe cumplir, al tiempo que garantiza también la observancia de los requerimientos de previsibilidad que el principio de legalidad impone. Determinar en cada actividad profesional cuáles hayan de ser las infracciones más graves, graves o leves, forma parte de la propia dinámica de cada profesión, teniendo en cuenta que el factor modulador de su descripción típica viene representado por el código deontológico que establece las pautas de obligado cumplimiento para todos los Colegios profesionales que elaboren sus estatutos. De lo expuesto colige el Ministerio público que la cuestión de inconstitucionalidad planteada también carece, de modo manifiesto, de todo fundamento y merece su inadmisión a trámite.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 21 de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de consejos y colegios profesionales de la Comunidad Valenciana. La cuestión ha de ser rechazada, por resultar notoriamente infundada.

El art. 37.1 LOTC permite inadmitir las cuestiones de inconstitucionalidad que se estimen notoriamente infundadas, en la medida en que, como ocurre en este caso, el razonamiento que lleva a proponer la cuestión permita apreciar, sin necesidad de abrir debate sobre el tema, que la duda que alienta el órgano judicial promotor sobre la constitucionalidad de la disposición legal cuestionada se basa en una interpretación de la misma, o del precepto constitucional con el que se le supone en conflicto, absolutamente diversa de la que es común en nuestra comunidad jurídica o de la que haya sido ya consagrada por este Tribunal (por todos, AATC 194/2001, de 4 de julio, FJ 1; y 133/2002, de 16 de julio, FJ 7).

No cabe, sin embargo, apreciar la otra causa de inadmisión aducida por la Fiscalía General de Estado que, con invocación del art. 35.1 LOTC, alega la inaplicabilidad y la consiguiente falta de relevancia de la norma legal cuestionada, por dirigirse el recurso contencioso-administrativo contra unos estatutos colegiales que, a su juicio, aún no habían sido definitivamente aprobados ni habían entrado en vigor. Y ello porque, para atenderla, sería preciso que nos adentráramos en el fondo del asunto objeto del recurso contencioso-administrativo, decidiendo aspectos de legalidad ordinaria, siendo así que, como este Tribunal ha manifestado reiteradamente (por todas STC 67/2002, de 21 de marzo, FJ 2), no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a los Jueces y Tribunales ordinarios, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que, de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos, se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos legales cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso a quo.

2. La Sala proponente razona en su Auto que el art. 21 de la Ley Valenciana 6/1997 contradice formalmente el art. 25.1 CE, pues remite a los Estatutos colegiales la tipificación de las infracciones y sanciones sin otro límite que el de que será infracción la vulneración de las normas deontológicas de la profesión y la de las normas colegiales y que la sanción de suspensión entre uno y tres años o la expulsión sólo procederán por falta muy grave. Asimismo, y con apoyo en la STC 93/1992, de 11 de junio, la Sala argumenta que si bien la regulación por normas de rango inferior estaría justificada si se tratase de normas estatutarias preconstitucionales y de una remisión legal posterior, asimismo preconstitucional, la situación es distinta en el caso presente, en el que una norma postconstitucional relega al ámbito asociativo la completa regulación del régimen disciplinario, con la consecuencia sumamente grave de obstaculizar el libre ejercicio de una profesión sin ninguna previa tipificación legal de las infracciones, salvo la mención genérica a las normas deontológicas y profesionales, lo que supone una remisión en blanco, pues es la propia Corporación la que las determina.

Pues bien, ni las anteriores consideraciones son acordes con la doctrina de este Tribunal, ni la lectura parcial y, en algunos puntos, aislada de la STC 93/1992 que realiza el órgano judicial en su Auto es transplantable al supuesto presente. La propia Sala proponente de la cuestión reconoce que la relación que une a los colegiados con los respectivos Colegios profesionales es una relación de sujeción especial y, en este sentido, como se dice en la STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 4, "[e]s posible reconocer situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales, llámense tales relaciones de "especial sujeción", "de poder especial", o simplemente "especiales". Lo importante ahora es afirmar que la categoría "relación especial de sujeción" no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos". Hay que recordar que, precisamente, uno de los derechos modulables en una relación administrativa especial es el derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE. Y aunque este precepto no contempla explícitamente ninguna situación o relación administrativa especial, de la concurrencia del mismo con otras normas constitucionales sí se puede concluir que la propia Constitución contiene una modulación del derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito de ciertas relaciones administrativas especiales (STC 132/2001; FJ 4).

En efecto, este Tribunal tiene declarado que la referencia a la legislación vigente en el art. 25.1 CE tiene un alcance diferente cuando se trata de la determinación de contravenciones, en el seno de una relación de sujeción especial, en el que la potestad sancionadora no es la expresión del ius puniendi genérico del Estado, sino manifestación de la capacidad propia de autoordenación. En tales casos, la reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material, aunque también en ellos, una sanción carente de toda base normativa legal devendría no sólo conculcadora del principio objetivo de legalidad, sino lesiva del derecho fundamental consagrado en el art. 25.1 CE; ahora bien, esa base normativa legal también existe cuando la Ley se remite, concretando la especificación y gradación de las infracciones, a normas inferiores, puesto que tal mecanismo permite reconocer la existencia de la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma con rango de Ley (SSTC 2/1987, de 21 de enero, FJ 2; 69/1989, de 20 de abril, FJ 1).

En relación con los Colegios profesionales, este Tribunal ha dicho, más concretamente, con referencia al art. 5 i) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios profesionales (que faculta a los mismos para "ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respecto debido a los derechos de los particulares y ejercer la potestad disciplinaria en el orden profesional y colegial"), que aunque dicha norma legal contiene una simple remisión a la autoridad colegial o corporativa, vacía de contenido sancionador material propio, que resultaría manifiestamente contrario a las exigencias del art. 25.1 CE cuando se trata de las relaciones de sujeción general (SSTC 42/1987, de 7 de abril, y 29/1989, de 6 de febrero), no puede decirse lo mismo por referencia a las relaciones de sujeción especial. Es más, "en el presente caso nos hallamos ante una muy característica relación constituida sobre la base de la delegación de potestades públicas en entes corporativos dotados de amplia autonomía para la ordenación y control del ejercicio de actividades profesionales, que tiene fundamento expreso en el art. 36 de la Constitución. De ahí que, precisamente en este ámbito, la relatividad del alcance de la reserva de ley en materia disciplinaria aparezca especialmente justificada" (STC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 3).

Además, frente a la premisa que sustenta el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, se puede comprobar en dicha doctrina que, en los casos de relaciones de sujeción especial, este Tribunal no ha vinculado primariamente la relajación en la exigencia del art. 25.1 CE a los supuestos de normas preconstitucionales, pues la declaración realizada en la STC 219/1989 se efectúa al margen del carácter preconstitucional de la norma considerada, que no supondría sino una circunstancia añadida a la hora de considerar la posible vulneración del reiterado precepto constitucional.

3. A la luz de la doctrina expuesta, no se puede mantener que el cuestionado art. 21 de la Ley 6/1997 vulnere la garantía formal en que se traduce la reserva de ley exigida por el art. 25.1 CE, porque no efectúa una deslegalización del régimen sancionador, sino una remisión, constitucionalmente legítima, para que sean los estatutos de cada colegio profesional los que especifiquen los cuadros de infracciones y sanciones que integren el régimen disciplinario de los respectivos colegiados. Es más, el precepto cuestionado no se limita a remitir in totum la regulación de este aspecto a los estatutos, sino que les marca unas pautas unificadoras mínimas, que se encuentran claramente dirigidas a garantizar el íntegro respeto de la exigencia de predeterminación normativa suficiente de las conductas punibles que impone el art. 25.1 CE y la proporcionalidad en las consecuencias sancionadoras que se apliquen a las distintas conductas.

Así, el art. 21 comienza por incluir una definición de las infracciones, estableciendo que se consideran tales la vulneración de las normas deontológicas de la profesión y de las normas colegiales, con lo cual, ha efectuado una primera delimitación del ámbito de la potestad disciplinaria de los colegios profesionales. Y, como apunta en su escrito el Fiscal General del Estado, en relación con las normas deontológicas aprobadas por los Colegios profesionales o sus respectivos Consejos Superiores u órganos equivalentes ha señalado este Tribunal que "no constituyen simples tratados de deberes morales sin consecuencias en el orden disciplinario. Muy al contrario, tales normas determinan obligaciones de necesario cumplimiento por los colegiados y responden a las potestades públicas que la Ley delega en favor de los Colegios para "ordenar.... la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares" [art. 5 i) de la Ley de colegios profesionales], potestades a las que el mismo precepto legal añade, con evidente conexión lógica, la de "ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial". Es generalmente sabido, por lo demás, y, por tanto, genera una más que razonable certeza en cuanto a los efectos sancionadores, que las transgresiones de las normas de deontología profesional, constituyen, desde tiempo inmemorial y de manera regular, el presupuesto del ejercicio de las facultades disciplinarias más características de los Colegios profesionales" (STC 219/1989, FJ 5).

Además, dispone el precepto cuestionado que los estatutos habrán de especificar el cuadro de infracciones, clasificándolas en faltas muy graves, graves y leves, con inclusión, asimismo, de las sanciones aplicables según dicha clasificación. Por último, fija un claro límite a las sanciones que puedan imponerse, al determinar -en consonancia con la preocupación por las garantías que, según el Auto de planteamiento de la cuestión, deben presidir este ámbito- que la suspensión de la condición de colegiado por más de un año y sin exceder de tres (lo que ha de entenderse como un límite cuantitativo a esta sanción) o la expulsión del colegio sólo se podrán imponer por la comisión de faltas muy graves. En suma, como indica la Fiscalía General del Estado, el precepto legal dispone de un conjunto de criterios delimitadores que ajustan la actuación de los diferentes estatutos de los Colegios profesionales a las necesarias exigencias de proporcionalidad que toda normativa sancionadora de desarrollo debe cumplir, al tiempo que garantiza también la observancia de la imprescindible previsibilidad que impone el principio de legalidad

No altera las anteriores consideraciones la invocación por el órgano judicial proponente de la STC 93/1992, pues la situación contemplada en ella no tiene parangón con la que suscita la cuestión de inconstitucionalidad. Tanto en la expresada sentencia, como en los casos resueltos por las SSTC 153/1996, 188/1996 y 4/1997, los problemas que se planteaban eran, básicamente, por un lado, el de sanciones impuestas a farmacéuticos en virtud de un reglamento colegial -no de unos estatutos- que no había sido formalmente publicado, careciendo además de una norma legal, completada, en su caso, por otra reglamentaria que le prestara cobertura; y, por otro, el de la falta de concreción en la norma sancionadora de la conducta sancionada, extremo éste al que se refiere la STC 93/1992 en su fundamento jurídico 8, y en el que hace especial hincapié el Auto de promoción de la cuestión de inconstitucionalidad. Este último aspecto, sin embargo, no tiene encaje en el supuesto examinado, porque lo que aquí se discute es la posible vulneración de la garantía formal impuesta por el art. 25 CE en materia sancionadora, por no haber regulado la ley en su totalidad el régimen disciplinario de los colegios profesionales, mientras que en aquel caso las consideraciones de este Tribunal hacían referencia a la garantía material, consistente en la predeterminación normativa suficiente de las infracciones y sanciones. Por lo que se refiere al otro aspecto, ya se ha razonado anteriormente que el art. 21 de la Ley Valenciana 6/1997 presta cobertura legal suficiente al régimen disciplinario que incluyan los estatutos colegiales (sin perjuicio de que éstos deban satisfacer, por su parte, la mencionada garantía material).

4. El Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad suscita igualmente el problema relativo a la publicidad de la norma remitida que contenga el régimen sancionador, afirmando que la STC 93/1992 reconoce la potencialidad reguladora disciplinaria de los Estatutos Generales de la profesión, que eran objeto de aprobación mediante Decreto, mientras que el reiterado art. 21 remite la entera regulación disciplinaria a unos Estatutos que tan sólo son objeto de comunicación a la Administración autonómica y de inscripción en el Registro establecido al efecto.

Ante todo, y en coherencia con la condición de "entes corporativos dotados de amplia autonomía para la ordenación y control del ejercicio de actividades profesionales" (STC 219/1989, FJ 3) que tienen los colegios profesionales, sus estatutos están llamados a regir la vida de corporaciones que gozan de naturaleza pública, en cuanto ejercen funciones atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración, por lo que sus normas rectoras presentan una evidente función normativa y pueden ser incluidas en la categoría de las disposiciones generales. En este sentido, el art. 1.1 de la Ley Valenciana 6/1997 incluye expresamente a los estatutos entre las fuentes normativas que rigen la actuación de los colegios profesionales, otorgándoles en el art. 10.3 un amplio contenido acorde con la función que han de cumplir.

Sin embargo, para que puedan satisfacer adecuadamente esta función, especialmente -en cuanto aquí nos interesa- en lo tocante al ámbito disciplinario, al que se circunscribe la cuestión de inconstitucionalidad, los estatutos habrán de ser publicados. Así se dice en el fundamento jurídico 9 de la STC 93/1992, al señalar que la adecuada publicación de las disposiciones adoptadas por el Colegio, en términos que garantizasen su conocimiento, su autenticidad y su constancia, y que además permitiesen la impugnación en un proceso declarativo acerca de su validez, deviene un requisito imprescindible para hacer posible que su incumplimiento resulte sometido a sanciones conformes con el art. 25.1 CE.

Con referencia al principio de publicidad de las normas, garantizado por el art. 9.3 CE, este Tribunal ha afirmado que tal garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los mismos y de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 2; 151/1994, de 23 de mayo, FJ 2; 141/1998, de 29 de junio, FJ 5).

Pues bien, como no podía ser menos, los estatutos de los colegios profesionales regulados en la Ley Valenciana 6/1997 son objeto de publicación una vez aprobados por aquéllos y remitidos a la Administración de la Comunidad Autónoma para su calificación de legalidad e inscripción en el Registro. Frente a lo manifestado en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en el que, como se ha expuesto, se afirma que los estatutos tan sólo son objeto de comunicación e inscripción en el Registro, es clara la determinación contenida en el art. 11.1 de la citada Ley: "Tanto los colegios como los Consejos Valencianos de Colegios Profesionales comunicarán a la Consejería de Presidencia de la Generalidad los estatutos, reglamentos de régimen interior y sus modificaciones, para su control de legalidad dentro del plazo de un mes. Posteriormente serán inscritos en el Registro de Colegios y publicados en el "Diario Oficial de la Generalidad Valenciana", en los términos establecidos en el título IV de la presente Ley."

Esta publicación ha de considerarse totalmente acorde con la exigencia del principio de publicidad consagrado en el art. 9.3 CE, ya que, como se dijo en la STC 151/1994, de 23 de mayo, FJ 2, la propia estructura del Estado obliga a valorar bajo nuevos criterios el esquema de publicación de las normas, pues al disponer las Comunidades Autónomas de facultades propias de regulación, en el ámbito reconocido en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía, ha de afirmarse que los "Diarios Oficiales autonómicos" satisfacen la exigencia de publicidad de las normas.

En conclusión, las consideraciones hasta aquí expuestas ponen de relieve que el art. 21 de la Ley de la Comunidad Valenciana 6/1997 respeta las exigencias que, en cuanto a la reserva de ley y a la publicidad de las normas, se derivan de los arts. 25.1 y 9.3 CE, por lo que puede concluirse que la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana resulta notoriamente infundada.

En virtud de todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2414-2002, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso núm. 01/801/98.

En Madrid, a veinticuatro de febrero de dos mil cuatro.