



Roj: **STS 5618/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:5618**

Id Cendoj: **28079130042016100477**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **22/12/2016**

Nº de Recurso: **899/2014**

Nº de Resolución: **2739/2016**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En Madrid, a 22 de diciembre de 2016

Esta Sala ha visto integrada por los Magistrados que más arriba se indica, el recurso contencioso-administrativo promovido por **el Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España**, representado por la Procuradora de los Tribunales **doña Cristina Matud Juristo**, y asistido del Abogado **don Francisco Corpas Arce**. Impugna el Real Decreto 639/20144, de 25 de julio, por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en Ciencias de la Salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista (BOE nº 190, de 6 de agosto de 2014). Ha sido parte demandada **la Administración del Estado**, representada y defendida por **el Abogado del Estado**.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por escrito registrado el 30 de octubre de 2014 la Procuradora de los Tribunales **doña Cristina Matud Juristo** interpone recurso contencioso-administrativo en nombre y representación del **Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España**. Impugna el Real Decreto 639/20144 de 25 de julio, por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en Ciencias de la Salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista (B.O.E. de 6 de agosto de 2014).

**SEGUNDO.-** Por diligencia de ordenación de tres de marzo de 2015, habiéndose acreditado en autos el abono de la tasa establecida en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, se admitió a trámite el recurso interpuesto y se requirió al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad demandado la remisión del expediente administrativo, ordenándole que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA). Se ordenó la publicación del anuncio de la interposición del recurso en el Boletín Oficial del Estado. Consta en autos que se insertó el anuncio en el BOE del día 18 de marzo de 2016.

**TERCERO.-** Recibido el expediente administrativo, por diligencia de ordenación de 24 de marzo de 2015 se hizo entrega del mismo a la parte recurrente para que dedujera demanda. Dicho traslado fue evacuado por la Procuradora doña Cristina Matud Juristo, en representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Enfermería, mediante escrito registrado en la Sala el 28 de abril de 2015.

**CUARTO.-** La demanda relata en los antecedentes de hecho que el proyecto de Real Decreto fue sometido a informe de un numeroso grupo de colectivos profesionales y que el Consejo General recurrente formuló sus observaciones, que obran en los folios 401 a 407 del expediente administrativo, y que extracta destacando las referidas a la derogación de la Disposición adicional segunda del Real Decreto 450/2005 y la crítica de



la falta de acceso de los graduados o diplomados en enfermería la nueva especialidad de "análisis clínicos y bioquímica clínica" (ambas al folio 406 del expediente), puntos en los que insiste en la demanda.

En el apartado de fundamentos de derecho justifica su legitimación invocando los artículos 9.1 y 5 letra g) de la Ley de Colegios Profesionales. Alega que tiene interés legitimador por ser una corporación de derecho público titular de un interés general y legítimo de carácter corporativo en representación de la profesión enfermera y de su organización colegial, que resultan afectadas por el Real Decreto que impugna.

Tras exponer la regulación reglamentaria del tránsito entre las distintas especialidades de enfermería formula su pretensión principal. Defiende en ella que la derogación en bloque del Real Decreto 450/2005, de especialidades de enfermería, supone incidir en situaciones jurídicas consolidadas, produciendo una retroactividad de normas restrictivas de derechos individuales. La disposición derogatoria única del Real Decreto impugnado la establece respecto todo el Real Decreto 450/2005, de 22 de abril sobre especialidades de enfermería lo que razona que supondría dejar sin efecto en su integridad, entre otras, la disposición adicional segunda del mismo lo que, a entender de la parte recurrente, introduce una grave inseguridad jurídica.

Sostiene que esta derogación radical choca frontalmente con el objetivo que pretende la propia reglamentación contenida en el Real Decreto: establecer una nueva fase en la regulación de las especialidades sanitarias, incluyendo a las de enfermería en el marco general. Como claro ejemplo de esta finalidad señala la disposición transitoria del Real Decreto que establece:

"El plazo para solicitar del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la expedición de nuevos títulos de especialista, en sustitución de los correspondientes a las especialidades suprimidas según lo previsto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 450/2005, de 22 de abril, finalizará al año de la entrada en vigor de este real decreto".

Entiende que carece de todo sentido dejar sin efecto la supresión de las antiguas especialidades de enfermería y la posibilidad de expedir nuevos títulos que se consideran equivalentes y articular en la misma norma un plazo para un procedimiento que nunca se va a poder realizar por mor de esa derogación. Sostiene que este error en la derogación normativa afecta directamente al principio de seguridad jurídica y al principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales regulados tanto constitucionalmente ( artículo 9.3 CE) como legalmente en vía administrativa. Alega que la disposición derogatoria sería nula por aplicación del artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC) en relación con el artículo 9.3 de la Constitución. La eliminación de la disposición adicional segunda del Real Decreto 450/2005 implica la afectación y limitación de los derechos de los antiguos especialistas ya que no podrían obtener ninguno de los nuevos títulos contemplados en la normativa vigente, con las consecuencias derivadas de ello, sobre todo en lo referente a la imposibilidad de acceder a puestos de trabajo que se cataloguen y dirijan a los especialistas en enfermería.

Defiende también la misma nulidad de pleno derecho respecto de la disposición transitoria segunda del Real Decreto, por introducir con carácter retroactivo una limitación temporal a un derecho reconocido por la normativa anterior. Entiende que esa limitación temporal resulta radicalmente contraria a las exigencias constitucionales de protección de los derechos individuales.

Impugna también el artículo 41.1 del Real Decreto por lo que denomina falta de adecuación a la naturaleza de las cosas por cuanto se contempla la creación de la especialidad de "análisis clínicos y bioquímica clínica" que proceden de la fusión de las especialidades de "Análisis Clínicos" y Bioquímica clínica y la limita injustificadamente a los graduados/licenciados en Medicina, Farmacia, Biología y Química, excluyendo sin base ni fundamento para ello a los Graduados o Diplomados en Enfermería. Cita al respecto la sentencia de esta Sala de 14 de diciembre de 1988 en la impugnación por el Colegio General de Médicos del Reglamento de Hospitales.(Real Decreto 521/1987).

**QUINTO.-** Sobre la base de este relato de hechos y fundamentos de Derecho, el suplico de la demanda solicita que se dicte sentencia por la que "(...) se sirva estimar el presente recurso declarando la nulidad del artículo 41, apartados 1 y 2, de la disposición derogatoria y de la disposición transitoria segunda del Real Decreto impugnado por los fundamentos expuestos en este escrito".

**SEXTO.-** Conferido el oportuno trámite, el Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito registrado en este Tribunal el 20 de mayo de 2015, solicitando la inadmisibilidad y subsidiariamente la desestimación del recurso.

Opone el Abogado del Estado la falta de legitimación activa de la parte recurrente, aduciendo que el mero interés por la legalidad no es suficiente para atribuir legitimación en el recurso contencioso-administrativo. Cree que corresponde al demandante justificar su legitimación y en este caso dista de ser evidente, existiendo al máximo un interés difuso que no es suficiente.



Entiende que las pretensiones de anulación deben ser desestimadas. El Real Decreto contiene una nueva regulación de la materia lo que justifica la derogación del Real Decreto anterior 450/2005 que suprimió las especialidades pero no los títulos de especialista que subsisten y siguen produciendo efectos. La disposición transitoria segunda es una disposición de carácter excepcional que se justifica porque de no fijarse un plazo para los titulados de las especialidades que desaparecieron en el Real Decreto 450/2005 puedan obtener otro título de especialista resultaría que con los mismos estudios de diplomado en enfermería se podrían llegar a tener dos especialidades. El plazo es razonable y no significa limitación de ningún derecho.

**SÉPTIMO.-** No se solicitó el recibimiento del proceso a prueba, y, conforme a lo solicitado por la demandante, se dio traslado a las partes para conclusiones.

Se presentó escrito de conclusiones por la parte recurrente el 15 de junio de 2015. Justifica en él su legitimación por la defensa de los intereses de los enfermeros, que se van a ver afectados por las consecuencias de la derogación en bloque de una norma que reglaba la transición de los antiguos títulos de los enfermeros especialistas a los nuevos. Invoca el artículo 23.2 de los Estatutos e la Organización colegial, aprobados por Real Decreto 1231/2001, de 8 de noviembre que la faculta para defender y proteger los intereses de los profesionales y de la enfermería.

En cuanto al fondo considera insuficiente la argumentación del Abogado del Estado y subraya que éste no ha ofrecido argumentación alguna para excluir del acceso a la nueva especialidad de análisis clínicos y bioquímica química a los graduados en enfermería. Se obvia la preexistencia de la especialidad de enfermería de análisis clínicos creada por el Decreto 203/1971 de 18 de diciembre y declarada equivalente a la especialidad de enfermería de cuidados especiales por la disposición final primera del Real Decreto 992/1987, de 3 de julio. Insiste en que la disposición derogatoria del Real Decreto y la eliminación del ordenamiento jurídico del Real Decreto 450/2005 implica una afectación y limitación de los derechos de los antiguos especialistas, que no van a poder obtener ninguno de los nuevos títulos contemplados en la normativa vigente, con las consecuencias derivadas de ello, sobre todo en lo referente a la imposibilidad de acceder a puestos de trabajo que se cataloguen y dirijan a los especialistas en enfermería, a pesar de contar con esa especialidad conforme a la normativa aplicable en el momento en que cursaron su formación. No se ha tenido en cuenta la obligación que ha impuesto el Tribunal Constitucional de que las normas de la naturaleza de la impugnada contengan unas cautelas de transitoriedad que reglamenten el ritmo de la sustitución de uno por otro régimen jurídico. Insiste también en que carece de sentido establecer una limitación temporal a un derecho reconocido por la normativa anterior.

El Abogado del Estado formuló sus conclusiones por escrito registrado el 19 de junio de 2015, en el que se limita a remitirse a su escrito de contestación a la demanda.

**OCTAVO.-** Concluido el procedimiento se señaló para votación y fallo la audiencia del día 19 de abril de 2016. En providencia de 27 de abril de 2016 se acordó la práctica, como diligencias finales, de prueba documental, consistente en la incorporación a los autos del texto íntegro del informe aprobado el 3 de junio de 2014 por la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud en relación con el proyecto de Real Decreto 639/2014, de 25 de julio. Se recabó asimismo informe escrito de los Consejos de Gobierno de las diecisiete Comunidades Autónomas sobre diversos extremos relacionados con los costes económicos de la implantación en su territorio del Real Decreto 639/2014.

**NOVENO.-** En providencia de 12 de julio de 2016 se unió a los autos testimonio de la documentación recibida como consecuencia de las diligencias de prueba acordada y se dio traslado a las partes de las mismas, por diez días, para que formularan alegaciones.

La parte recurrente las evacuó en el sentido de que los informes instados por la Sala se refieren al impacto económico de la norma siendo éstas cuestiones no planteadas en la demanda por lo que se remite íntegramente a la misma y a su escrito de conclusiones dado que la nueva documentación no desvirtúa en nada, a su juicio, lo allí alegado.

El Abogado del Estado reitera lo expresado en el escrito de contestación a la demanda, insistiendo en la procedencia de desestimar el recurso.

**DÉCIMO.-** En providencia de 3 de octubre de 2016 se señaló para votación y fallo la audiencia del 8 de noviembre de 2016, fecha en la que comenzó, prosiguiendo en las sucesivas, terminando las deliberaciones del presente recurso la audiencia del día 20 de diciembre de 2016. Entregada la sentencia para firma el siguiente día 21 de diciembre de 2016.

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación y los que se citan en la sentencia.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermeros de España formula los reproches que han quedado recogidos en el extracto de antecedentes de esta sentencia, contra el Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, inserto en el Boletín Oficial del Estado de 6 de agosto siguiente, por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación especializada en Ciencias de la Salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista.

**SEGUNDO.-** Antes de entrar en el examen de las circunstancias que afectan en este momento, en forma decisiva, a las impugnaciones que formula el Consejo General procede, en un orden lógico, examinar la causa de inadmisión que sostiene el Abogado del Estado en la contestación a la demanda. Niega legitimación activa al Consejo General de Colegios recurrente. Alega el defensor de la Administración que el mero interés por la legalidad no es suficiente para atribuir legitimación en lo contencioso-administrativo y que es a la recurrente, a quien corresponde la carga procesal de justificar su legitimación y que estaría adornada en este caso únicamente de un interés difuso que, según la sentencia de este Tribunal de 4 de febrero de 2015 (recurso 214/2011), no es suficiente para sostener su legitimación activa. Pide, por ello que declaremos la inadmisión del recurso.

La excepción debe rechazarse. Se deben interpretar con amplitud las fórmulas que emplean las leyes procesales en la atribución de la legitimación activa [Cfr., por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional - STC- 15/2012, de 13 de febrero, FJ 3.] porque el contenido esencial y primario del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y en mayor medida cuando está en juego el acceso a la jurisdicción ( STC 29/2010, de 27 de abril, FFJJ 2 a 4 y Fallo), es obtener una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes.

El supuesto es diferente del precedente que invoca el Abogado del Estado, porque no estamos ante intereses difusos sino ante un interés corporativo del artículo 19.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Asiste en este caso la razón a la Corporación recurrente cuando defiende en sus conclusiones que, conforme al citado artículo 19.1 b) de la LJCA, ostenta un interés legítimo de carácter corporativo para la defensa del ámbito competencial de la profesión de enfermería, ya que es representante en toda España de la profesión de enfermería. Así se desprende del artículo 23.2 de sus Estatutos aprobados por el Real Decreto 1231/2001, de 8 de noviembre, que atribuyen al Consejo General recurrente la función de defender y proteger los intereses de los profesionales y de la enfermería y lo tiene confirmado la jurisprudencia de este Tribunal en casos similares [por todas, sentencias de 28 de abril de 2016 (recurso 224/2014) y de 15 de marzo de 2016 (recurso 19/2015)].

El artículo 19.1 b) de la LJCA debe interpretarse en relación con el artículo 9.1 a) y el artículo 5 letra g) de la Ley 2/1974 de Colegios Profesionales que atribuyen al Consejo General demandante la función de defensa que se ha expresado y, por ello, le confieren legitimación para ser parte en este proceso, a la luz de las pretensiones que en él se formulan. Esta declaración es conforme con el derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión antes indicada de derecho de acceso a la jurisdicción [como declara, por todas, la STC 45/2004, de 23 de marzo (FFJJ 4, 5 y Fallo)].

No prospera la causa de inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado.

**TERCERO.-** En cuanto al fondo no puede aceptarse que las diligencias finales acordadas por la Sala, y de que se ha dado cuenta en el extracto de antecedentes, carezcan de relieve para este recurso, como ha alegado la propia parte recurrente cuando le hemos dado traslado de ellas.

El Real Decreto 639/2004, de 25 de julio ya ha sido declarado nulo por una sentencia firme anterior a la presente. Nos referimos a la sentencia de esta Sala y Sección de 12 de diciembre de 2016, recaída en el recurso contencioso-administrativo nº 903/2014, en la que se ha declarado nulo en forma íntegra, por disconforme con el ordenamiento jurídico, el Real Decreto que también se ha impugnado en este recurso. En tal estado de cosas se ha producido una pérdida sobrevenida de objeto. Carece de sentido que nos pronunciemos sobre un Real Decreto que ya ha sido declarado nulo por sentencia firme y que, por tanto, ha quedado expulsado del ordenamiento jurídico. Las sentencias de 12 de septiembre de 2011 ( Casación 1956/2009), de 11 de junio de 2010 ( recursos de casación nº 1086/2006 y 1139/2006) o de 29 de junio de 2009 ( Casación 5253/2006), declaran que las sentencias firmes, cuando anulan una disposición general, tienen efectos generales, de manera que carece de interés abundar o insistir en una nulidad ya declarada y, desde luego, resultaría nocivo para la seguridad jurídica que eventualmente se pudiera contradecir o alterar lo que ya se ha declarado por sentencia firme. Así resulta del artículo 72.2 de la LJCA, cuando dispone que « *La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo*



*periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada». Esta previsión legal, ordenada ya la publicación del citado fallo anulatorio por esta Sala, demuestra el carácter superfluo de un enjuiciamiento judicial que, en su caso, pudiera anular lo que ya ha sido declarado nulo por una sentencia firme anterior.*

**CUARTO.-** Y es pertinente traer a colación, en fin, que en el FJ 7 de la ya citada sentencia de 12 de diciembre de 2016, se ha declarado lo siguiente: *« la finalidad de la Memoria del análisis de impacto normativo es asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación. Se contiene, así, en dicho acto la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán de su aplicación, así como su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias.*

*Señalamos también que la exigencia de una Memoria del Análisis de Impacto Normativo se incorpora a nuestro Derecho con el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula tal trámite; si bien dicha exigencia se vincula con la imposición que ya la Ley del Gobierno de 1997 había establecido para los procedimientos de aprobación de la iniciativa legislativa y elaboración de reglamentos, en los artículos 22 y 24 de dicha Ley. Nuestro país atiende, así, la recomendación de la Comisión a los Estados miembros de la Unión Europea en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, sobre legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea, con la finalidad de "permitir a los responsables políticos adoptar decisiones a partir de análisis minuciosos de las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las nuevas propuestas legislativas", planteamiento que exige "un estudio completo y equilibrado de todas las consecuencias y permite presentar un análisis exhaustivo y determinar, en su caso, el mejor término medio".*

*Según nuestra jurisprudencia, que también citamos más arriba, cabe efectuar un control judicial sobre la suficiencia de la memoria económica que debe acompañar a las disposiciones reglamentarias, sin que la existencia de ciertos márgenes discrecionales que acompañan al ejercicio de la potestad reglamentaria constituya un obstáculo insalvable para que los órganos judiciales puedan efectuar un efectivo e intenso control sobre los fundamentos (en este caso, de naturaleza económica o presupuestaria) en que se asienta la disposición reglamentaria correspondiente.*

*Cabe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad).*

*En el caso de autos, entendemos que la Memoria que acompaña al Real Decreto recurrido resulta palmariamente insuficiente, lo que determina la nulidad de la disposición reglamentaria que nos ocupa. Y ello por las razones que a continuación exponemos:*

*En primer lugar, resulta cuando menos extraño que una reforma tan significativa como la que implanta el Real Decreto carezca completamente de impacto económico en las organizaciones administrativas (las Comunidades Autónomas) en cuyo seno debe llevarse a efecto aquel sistema. No olvidemos que aquella disposición reglamentaria implanta la troncalidad (estableciendo una enseñanza común durante un tiempo a varias especialidades, a la que seguirá un período específico de concreta especialización), lo que debe conllevar un evidente esfuerzo de gestión (que la propia Memoria del Real Decreto llama "esfuerzo organizativo importante de reorganización de unidades docentes, comisiones de docencia, tutores, etc.).*

*En segundo lugar, la disposición reglamentaria que nos ocupa no solo se refiere a la troncalidad, sino que incorpora también nuevos y relevantes conceptos al sistema como la reespecialización, que permitirá a los profesionales que prestan servicios en el sistema "adquirir un nuevo título de especialista del mismo tronco", o las Áreas de Capacitación Específica, una suerte de "superespecialidades" a las que se accede desde una especialización anterior y que requerirán, sin duda, nuevas estructuras docentes y la elaboración de los correspondientes estudios e informes.*

*En tercer lugar, la propia Exposición de Motivos del Real Decreto que nos ocupa, cuando se refiere a la implantación de las medidas que el mismo dispone, exige a las administraciones sanitarias que incorporen elementos de innovación docente y que usen las nuevas tecnologías de la información y comunicación, exigencia que contrasta con el presunto coste cero que la memoria prevé para las Comunidades Autónomas, pues éstas son las "administraciones sanitarias" a las que aquella Exposición de Motivos se refiere, al punto de constituirse en las verdaderas protagonistas de la gestión del nuevo sistema.*



*En cuarto lugar, el Consejo de Estado y el Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud del Ministerio de Sanidad ya pusieron de manifiesto en la tramitación del proyecto -el primero de aquellos órganos hasta en dos ocasiones- la insuficiencia de las previsiones de la Administración sobre el impacto económico y presupuestario, sobre todo teniendo en cuenta la profunda transformación de la formación docente especializada que la reforma entrañaba.*

*En quinto lugar, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas que han informado a la Sala sobre el particular ha entendido que existe o existirá un relevante impacto económico y presupuestario en absoluto coincidente con el coste cero que se defiende en la memoria. Aunque, ciertamente, algunas Comunidades Autónomas han sostenido que no contemplan la existencia de impacto alguno (Andalucía o Canarias) y otras señalan que no tienen constancia de tales extremos (Navarra y Madrid), el resto de las que han informado señala con claridad que habrá una significativa repercusión económica cuando se implante el nuevo sistema, repercusión que incluso se cuantifica en ciertas ocasiones (Aragón, Castilla y León, Murcia y País Vasco) o que, en todo caso, se afirma sin ambages, sean los costes directos, sean indirectos (Castilla-La Mancha, Cantabria, Cataluña y Galicia).*

*Estas circunstancias contrastan con la parquedad con la que se manifiesta la Memoria cuando se refiere al impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas, respecto de las que se señala apodícticamente que no habrá incremento alguno -como consecuencia de la implantación del sistema- al contar ya con estructuras de formación especializada, añadiendo genéricamente y con una muy escasa argumentación, que tampoco tiene por qué producirse tal impacto respecto de los nuevos tutores troncales, o en relación con las nuevas especialidades o con las áreas de capacitación específica o con las plazas en formación que se convoquen.*

*Entendemos, finalmente y como señalaba el Consejo de Estado, que una modificación de tan importante calado como la que ahora nos ocupa debió llevar a la Memoria a analizar con mucho mayor detenimiento los costes económicos y presupuestarios del nuevo sistema, habida cuenta que en la tramitación del proyecto se había puesto de manifiesto con reiteración en varios informes (del propio Consejo de Estado, del Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud del Ministerio de Sanidad y de algunas Comunidades Autónomas) la insuficiencia de los datos que, respecto de aquel impacto, se incluían en la Memoria correspondiente.*

*Por último, no obliga a conclusión distinta la circunstancia de que ninguna Comunidad Autónoma haya interpuesto recurso contra el Real Decreto o el hecho de que tampoco mostraran su oposición expresa al mismo en las Comisiones de las que forman parte (señaladamente, en la sesión correspondiente del Pleno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud). Decimos que tales extremos no alteran el sentido de nuestro pronunciamiento porque lo auténticamente decisivo para estimar el recurso ha sido la constatación de que el material probatorio del que la Sala dispone nos ha permitido afirmar que el análisis del impacto económico y presupuestario efectuado por la Administración al elaborar el Real Decreto se ha revelado notoriamente insuficiente a efectos de que la Memoria en la que tales impactos deben apreciarse cumpla su importante finalidad, insuficiencia que, a tenor de la jurisprudencia que ahora reiteramos, determina la nulidad del Real Decreto por concurrir en el mismo un defecto procedimental de carácter esencial pues lo que aparece como Memoria Económica no cumple con el contenido mínimo exigible a un documento de tal naturaleza».*

**QUINTO.-** Procede, de conformidad con lo razonado, declarar la carencia sobrevenida de objeto del recurso interpuesto por la representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Enfermería de España. No hemos analizado ninguno de los motivos de fondo de la impugnación aducidos por la parte recurrente lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA, determina que no proceda hacer una imposición de costas.

En mérito de lo expuesto,

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1º) Que carece de objeto el recurso nº 1/899/2014 interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España contra el Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación especializada en Ciencias de la Salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista. 2º) No se hace imposición de costas.

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

Así se acuerda y firma.



**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior Sentencia, por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.-

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ