



Roj: **STS 3371/2016 - ECLI:ES:TS:2016:3371**

Id Cendoj: **28079130042016100256**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **06/07/2016**

Nº de Recurso: **3290/2014**

Nº de Resolución: **1657/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **RAFAEL TOLEDANO CANTERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 10584/2014,**  
**STS 3371/2016**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 6 de julio de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 3290/2014, promovido por el Colegio de Protésicos Dentales de Cantabria, representado por el Procurador de los Tribunales D. Jorge Deleito García, bajo la dirección letrada de D. Juan Carlos Rubio Bretos, contra la sentencia de 8 de septiembre de 2014, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el recurso 1201/2013, sobre convocatoria de la Asamblea General Ordinaria y contra los acuerdos alcanzados en la citada Asamblea, celebrada el 8 de febrero de 2013. Ha comparecido como parte recurrida el Consejo General de Colegios Protésicos Dentales de España, representado por el Procurador D. Francisco José Abajo Abril.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- El presente recurso de casación se interpuso por el Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Cantabria, contra la sentencia núm. 558/2014, de 8 de septiembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestimatoria del recurso núm. 1201/2013 formulado frente a la resolución del Comité Ejecutivo del Consejo General de Protésicos Dentales de España, de fecha 9 de mayo de 2013, estimatoria parcial de los recursos de alzada instado contra la convocatoria de la Asamblea General Ordinaria y los acuerdos alcanzados en la citada Asamblea, celebrada el 8 de febrero de 2013 en el Colegio de Protésicos Dentales de Cantabria.

**SEGUNDO** .- La Sala de instancia desestimó el recurso contencioso-administrativo con sustento en los siguientes razonamientos:

«SEGUNDO-. No puede prosperar la pretensión del Colegio Recurrente en cuanto a la falta de acción de los colegiados que impugnaron en Alzada tanto la convocatoria como el contenido de los acuerdos alcanzados, pues si bien la mera impugnación de la convocatoria pudiera considerarse como acto de trámite también impugnan los acuerdos alcanzados por la junta por lo que ningún caso puede considerarse acto de trámite, y en todo caso al tratarse de colegiados del Colegio de Cantabria pueden impugnar los acuerdos adoptados por la Junta General de dicho Colegio.

**TERCERO**-. En cuanto al fondo, esta Sala tiene declarado entre otras en Sentencias de 19 de julio de 2011, dictada en procedimiento ordinario número 794/2010; sentencia de 2 de marzo de 2012, autos 631/2010; sentencia de 12 de noviembre de 2012; autos 386/2011, que la de 4 de enero de 2008 sección sexta fue debidamente cumplida y ejecutada, haciendo ver la sala en las citadas sentencias que en realidad el debate era inútil por no existir consejos autonómicos en ninguna comunidad autónoma.



Los citados procedimientos se incoaron a instancia del Colegio recurrente, bien contra la aprobación de los presupuestos anuales del Consejo General donde cada año se aprobaba el presupuesto con la cuota que debía asumir cada colegio como contribución a las cargas del Consejo como contra la aprobación de las cuentas anuales donde se indicaban las deudas contraídas por los Colegios que se negaban a pagar pese a que como se consigna en cada uno de los acuerdos, la Asamblea del Colegio Recurrente hacía depender el pago de las cuotas que debían, al cumplimiento de la Sentencia de 4 de enero de 2008 . Con fecha 1 de diciembre de 2012 se aprobó por el Consejo General para el ejercicio de 2013 las cantidades que debían de contribuir entre otros el Colegio de Cantabria, que se negó en virtud del acuerdo de 8 de febrero de 2013. En el acta relativa a la aprobación de las cuentas anuales de 9 de marzo de 2013, del Consejo General, se aprobó la deuda que tenía contraída el Colegio de Protésicos de Cantabria con el Consejo General a fecha 31 de diciembre de 2012.

El Colegio recurrente pretende ignorar que los acuerdos y decisiones de la Asamblea General le son vinculantes, y sus acuerdos, ocultados al Consejo, de no abonar cuota alguna al mismo por mor de una pretendida inejecución de la sentencia de 4 de enero de 2008, recurso 549/2004, de la sección sexta de esta Sala , que como hemos dicho se encuentra debidamente cumplida, procediendo por lo expuesto desestimar el recurso planteado y declarar ajustado a derecho la resolución recurrida».

**TERCERO** .- Preparado el recurso en la instancia y emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, la representación procesal del Colegio de Protésicos Dentales de Cantabria, mediante escrito registrado el 13 de octubre de 2014 interpuso el anunciado recurso de casación en el que formula tres motivos.

En el primero y en el segundo, ambos formulados al amparo del art. 88.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa (en adelante, LJCA), denuncia que la sentencia de instancia vulnera el art. 67 de la Ley 29/1998, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPyPAC), al incurrir en incongruencia omisiva por no pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas en la litis. En particular se refiere al tercer fundamento de derecho de la demanda, puntos 2 y 3, cada uno desarrollado en uno de los motivos, lo que -se dice- «supone la vulneración del art. 24 de la Constitución , ya que no se satisface el derecho constitucional de acceso a la justicia» (págs. 3 y 6 del escrito de interposición).

Y en el tercer motivo de casación, por el cauce del art. 88.1.d) de la LJCA , la recurrente mantiene que «la Sentencia ha infringido normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables, para la resolución de la presente litis y concretamente, al mantener el contenido del cuarto punto del tercer fundamento de derecho de la sentencia, relativo a la legalidad del acuerdo alcanzado por la Asamblea General» (pág. 6).

Finalmente solicita el dictado de sentencia «estimando el presente Recurso, bien en cuanto al quebrantamiento de los requisitos de la Sentencia (incongruencia omisiva, al no haber dado respuesta a todas las cuestiones planteadas por es[a] parte recurrente, bien por vulneración de la normativa sustantiva aquí expuesta».

**CUARTO** .- Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, el Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España presenta, el día 15 de abril de 2015, escrito de oposición en el que, en primer lugar, defiende que «no existe ni ha existido incongruencia omisiva» y en cuanto al fondo del asunto, que «la recurrente se limita a tratar de confundir al Tribunal aduciendo que la aprobación del proyecto de estatutos definitivos es posterior a los acuerdos colegiales, cuando tal extremo no es cierto» (págs. 4-5 del escrito de oposición), y suplica a la sala «dicte Sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso, con condena en costas para el recurrente».

**QUINTO** .- Evacuados los trámites, se declararon conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo del recurso el día 31 de mayo de 2016, fecha en que tuvo lugar dicho acto, continuando la deliberación en días sucesivos.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- El presente recurso de casación se formula contra la sentencia núm. 558/2014, de 8 de septiembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso núm. 1201/2013 , instado frente a la resolución del Comité Ejecutivo del Consejo General de Protésicos Dentales de España, de fecha 9 de mayo de 2013, que estimó en parte los recursos de alzada presentados contra la convocatoria de la Asamblea General Ordinaria y contra los acuerdos alcanzados en la citada Asamblea, celebrada el 8 de febrero de 2013 en el Colegio de Protésicos Dentales de Cantabria.

**SEGUNDO** .- La sentencia recurrida desestimó el recurso instado por el Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Cantabria frente a la resolución del Comité Ejecutivo del Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España, que estimó en parte los recursos de alzada presentados por varios colegiados del Colegio de Cantabria contra acuerdos del citado Colegio, concretamente:



- a) la convocatoria de la Asamblea General Ordinaria, y
- b) contra los acuerdos alcanzados en la citada Asamblea del Colegio de Protésicos Dentales de Cantabria, en particular en los puntos siguientes:
  2. aprobación de cuentas de ejercicio 2012;
  3. presupuesto de ejercicio 2013;
  5. punto quinto del orden del día de la convocatoria en el que se aprueba por unanimidad continuar sin abonar cantidad alguna al Consejo General de Protésicos Dentales "en tanto no se resuelvan los contenciosos pendientes".

El acuerdo del Consejo General de Protésicos Dentales, después de rechazar los motivos del recurso de alzada en cuanto a la falta de competencia del órgano convocante (presidente del colegio provincial), resuelve en su parte dispositiva "estimar parcialmente el recurso de alzada interpuesto y declarar nulos de pleno derecho los puntos 2º y 3º (al no contemplar la contribución a las cargas del Consejo) y 5º de la convocatoria de la asamblea general ordinaria del Colegio de Cantabria a celebrar el día 8 de febrero de 2013, y nulos de pleno derecho los acuerdos 2º y 3º (al no contemplar los mismos la contribución a las cargas del Consejo General) y 5º (de no abonar cantidad alguna al Consejo, entendiéndose por tal las cuotas) de la asamblea general ordinaria del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Cantabria de 8 de febrero de 2013".

**TERCERO.-** La parte actora denuncia en los motivos primero y segundo del recurso de casación sendas incongruencias omisivas de la sentencia de instancia, alegando que se ha vulnerado el art. 67 de la Ley 29/1998, de 26 de noviembre, reguladora de la Jurisdicción contencioso administrativa (en adelante LJCA) al incurrir en incongruencia omisiva por no pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas en la litis. En particular se refiere al tercer fundamento de derecho de la demanda, puntos 2 y 3, cada uno desarrollado en uno de los motivos, lo que -se dice- «supone la vulneración del art. 24 de la Constitución, ya que no se satisface el derecho constitucional de acceso a la justicia» (págs. 3 y 6 del escrito de interposición).

Alterando el orden con el que se plantean, comenzaremos con el análisis del segundo motivo. Se aduce incongruencia omisiva por falta de motivación de la sentencia, al carecer de argumentación alguna para desestimar el motivo de la demanda que invocó la incompetencia del Consejo General para revisar, por vía de recurso de alzada, cuestiones que afectarían a la esfera jurídico privada del colegio de Cantabria. Argumenta en el motivo de casación que «[...] en la demanda se alegaba que no cabía recurrir los acuerdos de la Asamblea General del Colegio de Protésicos Dentales de Cantabria, pero tal requisito quedaba limitado al examen de los requisitos necesarios para la formación de voluntad de la Asamblea General, cuando adoptaron el acuerdo impugnado [...]» ( *sic* ) (pág. 6 del escrito de interposición), afirmando la recurrente que la sentencia carece de cualquier referencia o valoración fáctica o jurídica, que permita concluir que ha resuelto tal cuestión. Puntualiza que en la demanda planteó explícitamente esta cuestión razonando que «la impugnación debió realizarse a través de la vía civil y no por la vía administrativa, por lo que la resolución de la Comisión Ejecutiva del Consejo General aquí impugnada vulnera no sólo la doctrina jurisprudencial antes expuesta sino que se vulnera el art. 63 de los Estatutos del Colegio Profesional de Protésico Dentales de Cantabria, que recoge la siguiente previsión» relativa «a que están sujetos al derecho administrativo» los actos recurridos ante el Consejo General (págs. 5-6 del escrito de interposición).

Para resolver sobre este motivo de casación habremos de determinar si la cuestión planteada alcanza naturaleza de auténtico motivo, y no una simple alegación jurídica, y sí, en el caso de constituir un motivo, ha sido resuelta por la sentencia.

**CUARTO.-** Sobre la cuestión de la incongruencia por falta de motivación, esta Sala ha precisado cual es el alcance que a estos efectos, tienen los argumentos, los motivos y las pretensiones. Así, en sentencia de 26 de mayo de 2014 (rec. cas. núm. 2058/2013) dijimos que «[d]entro de la incongruencia hemos venido distinguiendo, de una parte, la incongruencia omisiva o ex silentio y, de otra, la incongruencia por exceso o extra petitum. Aquélla se produce cuando el órgano judicial deja sin respuesta alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita, cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución, pues la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva no exige una respuesta explícita o pormenorizada de todas y cada una de las alegaciones que se aducen como fundamento de la pretensión, pudiendo ser suficiente a los fines del derecho fundamental invocado, en atención a las circunstancias particulares del caso, una respuesta global o genérica a las alegaciones formuladas por las partes que fundamenten la respuesta a la pretensión deducida, aun cuando se omita una respuesta singular a cada una de las alegaciones concretas no sustanciales. No obstante resulta preciso distinguir entre las meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones y estas últimas en



sí mismas consideradas, pues si con respecto a las primeras puede no ser necesaria una respuesta explícita y pormenorizada de todas ellas y, además, la eventual lesión del derecho fundamental deberá enfocarse desde el prisma del derecho a la motivación de toda resolución judicial, respecto de las segundas la exigencia de respuesta congruente se muestra con todo rigor siempre y cuando la pretensión omitida haya sido llevada al juicio en el momento procesal oportuno. La anterior reflexión cobra especial relevancia en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que el art. 33 LJCA , ordena que el enjuiciamiento de los órganos de este orden jurisdiccional se produzca "dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición". Pues bien, dado que en el proceso contencioso-administrativo se ejercita necesariamente una pretensión de declaración de disconformidad del acto o resolución recurrida con el Ordenamiento jurídico (a lo que puede añadirse la pretensión del reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios), adquieren especial relevancia los motivos aducidos en defensa de la ilegalidad de la actuación administrativa, si bien ello no enerva la distinción entre motivos sustanciales y no sustanciales susceptibles de ser resueltos tácitamente ( SSTC 91/2003, de 19 de mayo ; 83/2004, de 10 de mayo ; 146/2004, de 13 de septiembre ; 174/2004, de 18 de octubre ; 250/2004, de 20 de diciembre )» (FD Tercero).

Y en la sentencia de 10 de febrero de 2013 (rec. cas. núm. 2014/2010 ), citando a su vez la sentencia de 18 de julio de 2012 (rec. cas. núm. 4247/2009 ), se ha analizado el deber de motivación de las sentencias, en relación con los motivos sustanciales, en los siguientes términos: «La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sostiene que el derecho a la tutela judicial efectiva aunque no garantiza el acierto judicial en la interpretación y aplicación del derecho, si exige, sin embargo, que la respuesta judicial a las pretensiones planteadas por las partes esté motivada con un razonamiento congruente fundado en derecho ( STC 224/2003, 15 de diciembre ) para evidenciar que el fallo de la resolución no es un simple y arbitrario acto de voluntad del juzgador ( STC 24/1990, de 15 de febrero ). Motivación a la que expresamente se refiere el art. 120 CE , cuya infracción ahora se invoca. No obstante es significativo que en ninguna norma, ni en la interpretación que del art. 24 CE ha efectuado el Tribunal Constitucional, se ha declarado la existencia de una determinada extensión de la motivación judicial. Cabe, pues, una motivación breve y sintética que contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión ( SSTC 58/1997, de 18 de marzo , 25/2000, de 31 de enero ) e incluso se ha reputado como constitucionalmente aceptable desde las exigencias de la motivación del art. 24.1. CE la que tiene lugar por remisión o motivación aliunde ( SSTC 108/2001, de 23 de abril y 171/2002, de 30 de septiembre ). Sin olvidar que para entender que una resolución judicial está razonada es preciso que el razonamiento que en ella se contiene no sea arbitrario, ni irrazonable, ni incurra en un error patente ( STC 214/1999, de 29 de noviembre ). Interpretación, la anterior, plenamente asumida por este Tribunal en múltiples resoluciones (27 de mayo, 31 de octubre y 25 de noviembre 2003, 28 y 29 de septiembre 2004, 15 de noviembre de 2004)» (FD Cuarto).

Pues bien, cabe calificar de motivo sustancial, y por ello necesitado de argumentación explícita en la sentencia, aquellos razonamientos de la actora y hoy recurrente acerca de la incompetencia del Consejo General para revisar, por vía de recurso de alzada, cuestiones que, a su entender, afectan a la esfera jurídico- privada del Colegio de Cantabria, como considera que es el contenido del presupuesto del citado Colegio.

En efecto, la sentencia guarda absoluto silencio sobre este punto limitándose a decir que «[e]l Colegio recurrente pretende ignorar que los acuerdos y decisiones de la Asamblea General le son vinculantes, y sus acuerdos, ocultados al Consejo [...]» (FD Tercero), lo cual no alcanza a explicar el razonamiento jurídico por el que se considera que sí estaban sometidas a derecho administrativo las cuestiones controvertidas y, por tanto, que cabía entrar en su conocimiento al resolver el recurso de alzada. Las relaciones entre Consejo General y los respectivos Colegios profesionales no se configuran en la Ley 2/1974 de Colegios Profesionales como una relación jerárquica entre órganos superior e inferior, sino como una relación entre entidades corporativas profesionales que por pertenecer a una misma profesión, constituyen una organización colegial ( disposición adicional tercera de la Ley 2/1974 ) pero dotadas de personalidad jurídica y capacidad organizativa propia en el ámbito delimitado por la Ley. La revisión de los acuerdos se puede producir por vía de recurso, si están sometidos al Derecho Administrativo, no por vía jerárquica y para que proceda el recurso de alzada es preciso que el acto o decisión impugnada esté sometido al Derecho Administrativo. Por tanto, no se puede resolver como hizo la sentencia afirmando simplemente que los acuerdos del Consejo General son vinculantes. Se planteó con precisión en la demanda la cuestión de la naturaleza jurídica de la faceta de actividad atinente al presupuesto y la inviabilidad de someterla revisión por vía de recurso de alzada, y esto no se resuelve por el Tribunal de instancia, dejando de motivar un auténtico motivo sustancial de impugnación, y no una simple argumentación jurídica, por lo que es de apreciar que esta falta de motivación ha incurrido en vulneración de las normas reguladoras de la sentencia, art. 67 de la LJCA , que exige la decisión de todas las cuestiones



controvertidas en el proceso, vulnerándose por ello el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 24 de la CE , que comprende el derecho a obtener una resolución judicial motivada.

Procede, por tanto, estimar el motivo, casar y revocar la sentencia, entrando a resolver sobre el fondo en los términos que aparece planteado el debate en la instancia, conforme al art. 95.2.d) de la LJCA , ya que se trata de una vulneración de las normas reguladoras de la sentencia.

**QUINTO** .- La demanda estima que el acuerdo recurrido incurrió en nulidad de pleno derecho por falta de competencia del Consejo General para revisar y declarar nulo, en vía de recurso de alzada, los acuerdos del Colegio de Cantabria relativos a aprobación de cuentas de ejercicio 2012 (punto 2º), aprobación del presupuesto de ejercicio 2013 (punto 3º) y el punto 5º, en el que se aprueba por unanimidad continuar sin abonar cantidad alguna al Consejo General de Protésicos Dentales "en tanto no se resuelvan los contenciosos pendientes". También se estimó el recurso de alzada en cuanto a la convocatoria de la asamblea en lo relativo a estos mismos puntos.

Considera el Colegio de Cantabria que el Consejo General debería haberse limitado en la resolución del recurso de alzada a constatar las cuestiones de competencia y formalidades de la convocatoria y celebración de la Asamblea, aspectos estos sí sometidos al Derecho Administrativo, pero no a revisar y declarar nulo el contenido de los acuerdos, por estar fuera del ámbito regulado por el derecho administrativo, al referirse a una cuestión de interés interno, propia del ámbito jurídico privado del Colegio.

La doble naturaleza pública y privada de los Colegios Profesionales ha dado lugar a una abundante jurisprudencia que, a propósito de la impugnación de actuaciones colegiales, ha delimitado aquellos aspectos de su actividad que, por estar sometidos al Derecho Administrativo, son susceptibles de impugnación ante la Jurisdicción contencioso administrativa, criterio que, asimismo, determinaría la posibilidad tanto interponer recurso de alzada ante el Consejo General como la competencia de éste último para revisar y revocar en esta vía la actuación de un colegio profesional incorporado a aquel Consejo General, ex art. 9.1.e) de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales , que atribuye a los Consejos Generales de los Colegios la competencia para resolver los recursos que se interpongan contra los actos de los Colegios, en cuanto estén sometidos al Derecho Administrativo, como por otra parte exige el art. 61 de los Estatutos del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Cantabria, aprobado por resolución de 28 de abril de 2000 de la Consejería de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria, al disponer que «contra los actos, las resoluciones y los acuerdos de la Asamblea General y de la Junta de Gobierno que estén sujetos al derecho administrativo se puede recurrir en alzada ante el Consejo de Colegios de Protésicos Dentales [...]».

Así, la línea jurisprudencial más reciente arranca con la sentencia de 3 de mayo de 2006 (rec. cas. núm. 9699/2003 ), y como reiteración de la misma cabe citar la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2010 (rec. cas. núm. 6375/2008 ), cuando resolviendo sobre la inadmisión del recurso contencioso administrativo deducido contra los acuerdos adoptados por la Asamblea General Ordinaria de la Organización Colegial de Enfermería en materia de presupuestos sostiene que «[s]e está, pues, en el caso de seguir el criterio ya manifestado en la antedicha ST de 3 de mayo de 2006 en cuanto es ajeno a la jurisdicción contencioso-administrativa la realidad intrínseca de los presupuestos. Pero, además, procede recordar que la citada naturaleza dual del Colegio, y el subsiguiente control de su actividad privada o pública, ya fue declarado por la STS de 3 de abril de 2.000, recurso de casación 160/1993 con cita de las de 16 de junio de 1981 y 28 de junio de 1986 » (FD Tercero). Y la sentencia de 3 de mayo de 2006 (cit.) declara explícitamente que «[...] esta Sala del Tribunal Supremo , de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, que la propia sentencia recurrida cita, comparte la tesis de la Sala de Instancia, y no aprecia la concurrencia de ninguna de las infracciones denunciadas, pues dada la naturaleza del órgano que aprueba las cuentas y cuando las mismas han resultado aprobadas por el órgano competente debidamente constituido, es claro, que el desfase entre lo presupuestado y lo aprobado, y la inclusión o no de partidas a favor de Directivos, no es actuación, que se pueda estimar inserta entre las actuaciones públicas sujetas al derecho administrativo, como sería exigido, para permitir su enjuiciamiento por la vía de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, que es lo que en definitiva adecuadamente ha declarado la sentencia recurrida por las razones que con detalle expone. Sin que en fin se pueda apreciar, la vulneración que se refiere de la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo, pues en la sentencia de 3 de febrero de 2003 , que se cita, de lo que se trataba era un de un problema de representación para la asistencia a una Asamblea y de la aportación económica de los colegios profesionales con Consejos Autonómicos al Consejo General, que son cuestiones muy distintas a las de autos, y que afectaban a la relación de los Colegios con el Consejo General y a la asignación de las aportaciones, teniendo en cuenta además, que la Sala precisa, que la determinación de la cuota colegial pertenece al ámbito financiero de cada Colegio, y que la fijación de la aportación de cada Colegio al Consejo General corresponde a este, siempre que las aportaciones fijadas tengan carácter equitativo» (FD Segundo). Doctrina a su vez reiterada en la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2010 (rec. cas. núm. 6415/2008 ).



Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2006, en el recurso de casación 6375/2008, sintetiza la cuestión en estos términos, acogiendo lo resuelto en la sentencia allí recurrida «Los colegios profesionales son corporaciones sectoriales de base privada, corporaciones públicas por su composición y organización, que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan atribuidas por Ley, o delegadas, algunas funciones públicas. Así se desprende de las STC 123/1987 y STS 19/12/1989. Estos Colegios han sido creados pues primordialmente para la defensa de los intereses privados de sus miembros, pero también atienden a finalidades de interés público, como expresan las STC 20/88 y STS de 13/3/1990; constituyendo así "una realidad jurídica de base asociativa y régimen particular distinta del de las asociaciones de naturaleza privada" ( STC 5/1996 ). Este carácter de Corporaciones Públicas "no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales" ( STC 20/88 ), quedando limitada su equiparación a las Administraciones públicas de carácter territorial "a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de los Colegios" ( STC 87/1999 ). Así pues, su configuración como Administración "secundum quid" obliga a examinar caso por caso, si la actuación colegial se realiza en uso de facultades atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración, en cuyo caso la revisión jurisdiccional de dicha actuación corresponderá al orden jurisdiccional Contencioso- Administrativo, mientras que en los restantes supuestos, el enjuiciamiento corresponderá al orden jurisdiccional civil. Por su propia naturaleza son ámbitos competenciales o fines privados de los Colegios profesionales los relativos a la protección mutual, y la asistencia social de sus miembros y su familia, y entendemos que además lo son el presupuesto y la aprobación de cuentas necesarios para el funcionamiento colegial. Dicha cuentas se integran por la liquidación anual de gastos y de cada partida, no siendo pues claramente fiscalizable por este orden jurisdiccional cuya competencia se limita al control de la formación de voluntad del órgano colegial que aprueba las cuentas, es decir, la Junta o Asamblea General Ordinaria del Consejo correspondiente. Por el contrario, constituye actividad colegial administrativa sujeta al posterior control jurisdiccional Contencioso- Administrativo: a), la colegiación obligatoria ( STC 194/1998 ); b), todo su régimen electoral c), el régimen disciplinario; d), el visado colegial de los trabajos profesionales de los colegiados, cuando así lo exijan los respectivos Estatutos; y d) el régimen de recursos contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, en el ámbito de sus competencias respecto de sus colegiados».

A la luz de esta doctrina jurisprudencial hemos de examinar si el contenido intrínseco de los puntos del acuerdo del Colegio de Cantabria que se declaró nulo de pleno derecho por el Consejo General, afectaba a intereses de naturaleza pública, pues sólo en tal caso se podría considerar sometido al derecho administrativo.

**SEXTO.-** La motivación del acuerdo de Consejo General, que fue confirmado por la sentencia recurrida, es que el acuerdo del Colegio de Cantabria, que está integrado en el Consejo General, es nulo de pleno derecho dado que se niega a cumplir la obligación de contribuir con el pago de las cuotas colegiales al Consejo General, siendo obvio que está sometido a sus Estatutos, en los que se dispone en el art. 24.5º.a) que el Consejo General dispondrá, entre otros recursos económicos, de las cuotas de los Colegios. También afirma que son nulos los presupuestos y las cuentas del ejercicio anterior aprobadas por no contemplar en los mismos las cuotas colegiales que deben abonarse al Consejo General.

La cuestión sometida a controversia en la Sala es si debe considerarse materia sometida a Derecho Administrativo, y por ende susceptible de recurso de alzada ante el Consejo General, la decisión del Colegio de Cantabria de no pagar las cuotas colegiales contributivas del Consejo General y asignadas por éste al mismo. Este es el punto principal, dado que la anulación de los presupuestos y de la liquidación de cuentas se acuerda como extensión o consecuencia, se dice que lógica, de la declaración de nulidad del acuerdo de no pagar las cuotas colegiales. Considera el Consejo General que el instrumento para atender las obligaciones del Colegio es el presupuesto, y si en el mismo no se recoge la partida para atender las cuotas colegiales, entiende que es nula de pleno derecho tanto la convocatoria de la asamblea general como sus acuerdos relativos al presupuesto, como también los relativos a la aprobación de la ejecución de las cuentas de la anualidad anterior, ya que aquel presupuesto incurrió en la misma omisión.

Por tanto, la cuestión principal es el régimen jurídico de la expresión de una voluntad contraria al pago, es decir, si es un acto sometido al Derecho Administrativo, como exige la Ley 2/1974 para habilitar el recurso interno en el ámbito colegial, aquella decisión de expresar la oposición, la negativa a pagar las cuotas colegiales asignadas por el Consejo General.

Ahora bien, esta expresión de voluntad de la asamblea del colegio de Cantabria no se articula como una impugnación del colegio de Cantabria contra acuerdos del Consejo General sobre aprobación de cuotas a satisfacer por los colegios integrados en el mismo -estas fueron asignadas en su momento y no se cuestionan en este litigio-, ni tampoco se trata de un acuerdo que se incardine en un procedimiento específico de reclamación de pago por el Consejo General. Es, simplemente, la expresión de la voluntad de no efectuar el pago, a los efectos de no consignar en el presupuesto partida alguna a tal fin, pero sin que constituya



actuación alguna dentro de un procedimiento de reclamación de pago. No existe, por tanto, ningún tipo de potestad administrativa del Consejo General implicada o afectada por los actos del Colegio de Cantabria, sin perjuicio de lo que hubiera de resolverse si, en su caso, se procediera por el Consejo General en el ejercicio de sus competencias, a reclamar el pago de las cargas colegiales al colegio de Cantabria. A lo anterior ha de añadirse que el acuerdo del Consejo General declara nulo en su totalidad, un instrumento esencial para el desarrollo de la actividad del colegio de Cantabria como es el presupuesto, siendo así que dispone de las potestades necesarias para reclamar el pago de las cargas colegiales a que esté obligado el Colegio de Cantabria. Lo cierto es que la declaración de nulidad del presupuesto colegial no supone en modo alguno la satisfacción de aquellas cargas que, en definitiva, es el interés del Consejo General, pero si supone privar al mismo de un instrumento imprescindible para el desarrollo de la totalidad de sus actividades, tanto de naturaleza pública como privada. Se ha producido, por tanto, una actuación revisora en vía de alzada fuera del ámbito de competencias del Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales.

En consecuencia, procede estimar el motivo de impugnación y declarar la nulidad de pleno derecho por falta de competencia (art. 62.1.b de la LRJAPyPAC) del acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo General de Protésicos Dentales de España, de fecha 9 de mayo de 2013, que estimando parcialmente los recursos de alzada instados, declaró la nulidad de pleno derecho de la convocatoria de la Asamblea General Ordinaria y de los acuerdos alcanzados en la citada Asamblea, celebrada el 8 de febrero de 2013 en el Colegio de Protésicos Dentales de Cantabria, en los puntos 2º, 3º y 5º antes precisados.

**SÉPTIMO** .- De conformidad con lo dispuesto en el art. 139.2 de la LJCA , no ha lugar a hacer imposición de las costas del recurso de casación al haber sido estimado. Y en cuanto a las de la instancia, habida cuenta de la existencia de dudas de derecho sobre la cuestión controvertida, no procede hacer imposición de costas a ninguna de las partes, conforme previene el art. 139.1 de la LJCA .

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1.- Haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Cantabria contra la sentencia núm. 558/2014, de 8 de septiembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso núm. 1201/2013 , instado frente a la resolución del Comité Ejecutivo del Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España, de fecha 9 de mayo de 2013. 2.- Casar y anular la sentencia recurrida. 3.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Cantabria frente a la resolución del Comité Ejecutivo del Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales de España, de fecha 9 de mayo de 2013, que estimó en parte los recursos de alzada presentados contra la convocatoria de la Asamblea General Ordinaria y contra los acuerdos alcanzados en la citada Asamblea, celebrada el 8 de febrero de 2013 en el Colegio de Protésicos Dentales de Cantabria. 4.- Declarar la nulidad de pleno derecho del acuerdo recurrido, que se declara sin ningún valor ni efecto. 5.- No imponer las costas del recurso de casación ni de las causadas en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recuso e insértese en la coleccion legislativa.

Así se acuerda y firma.

Luis Maria Diez-Picazo Gimenez Segundo Menendez Perez Maria del Pilar Teso Gamella Jose Luis Requero Ibañez Jesus Cudero Blas Angel Ramon Arozamena Laso Rafael Toledano Cantero **PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Toledano Cantero, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.