

Id Cendoj: 28079130032004100339
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 3
Nº de Recurso: 8389/1998
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

COLEGIOS PROFESIONALES. COLEGIO DE TITULARES MERCANTILES. MODIFICACIÓN ESTATUTOS. LICENCIADOS Y DIPLOMADOS EN CIENCIAS EMPRESARIALES: ADSCRIPCIÓN AL COLEGIO DE ECONOMISTAS

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Junio de dos mil cuatro.

VISTO el recurso de casación núm. 8389/1998, interpuesto por el Procurador D. Carlos Ibañez de la Cadiniere, en nombre y representación del CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS OFICIALES DE TITULARES MERCANTILES DE ESPAÑA, según la escritura de poder aportada con el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, con asistencia de Letrado, contra la sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de mayo de 1998, dictada en el recurso contencioso-administrativo 126/1995, sobre resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Comercio y Turismo de 10 de noviembre de 1994 que desestimó el recurso interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Comercio Interior de marzo de 1994, sobre modificación de estatutos de los Colegios de Titulares Mercantiles. Han sido partes recurridas la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado y el COLEGIO DE **ECONOMISTAS** DE ESPAÑA, representado por la Procuradora D^a María José Millán Valero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el proceso contencioso-administrativo núm. 126/1995, la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia de fecha 26 de mayo de 1998, por la que acordó: «que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador Sr. Ibañez de la Cadiniere, en nombre y representación del Consejo Superior de Titulares Mercantiles y "Empresariales de España" (sic) contra el Ministro de Comercio y Turismo, en el que ha sido parte coadyuvante el Consejo General de Colegios de **Economistas** de España, representado por el Letrado D. Luis Sánchez Machata, debemos declarar y declaramos ajustadas a Derecho las resoluciones de la Dirección General de Comercio Interior de fecha 4 de marzo de 1994 y la de la Secretaría de Estado de Comercio de fecha 18 de noviembre de 1993, ratificados ambos por la del propio Ministerio de Comercio y Turismo, de fecha 10 de noviembre de 1994.».

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación procesal del CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS OFICIALES DE TITULARES MERCANTILES DE ESPAÑA recurso de casación, que la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado mediante providencia de fecha 16 de julio de 1998 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Emplazadas las partes, el recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 26 de septiembre de 1998, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, concluyó con el siguiente SUPPLICO: «Que teniendo por presentado este escrito y su copia se sirva tener por interpuesto en tiempo y forma recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 26 de mayo de 1998; admitir dicho recurso a trámite y en su día

dictar sentencia dando lugar al mismo, casando y anulando la referida sentencia recurrida y, acto seguido, dictar una nueva sentencia declarando sin efecto alguno las resoluciones de la Dirección General de Comercio Interior de 4 de marzo de 1994 y de la Dirección General de Servicio del Ministerio de Comercio y Turismo de 15 de noviembre de 1994; declarando, asimismo, que procede la inclusión de los Diplomados y Licenciados en Ciencias Empresariales en los Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles y que dichos Colegios y el Consejo Superior que represento tienen derecho a utilizar las denominaciones CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS OFICIALES DE TITULADOS MERCANTILES Y EMPRESARIALES DE ESPAÑA y COLEGIOS OFICIALES DE TITULADOS MERCANTILES Y EMPRESARIALES DE ESPAÑA y declarando que el Ministerio correspondiente debe someter al Gobierno la modificación de los Estatutos del Consejo Superior de Colegios de Titulados Mercantiles y Empresariales de España solicitada con fecha 22 de mayo de 1990.».

CUARTO.- La Sala, por providencia de 11 de junio de 1999, admitió el recurso de casación.

QUINTO.- Por providencia de la Sala de fecha 14 de julio de 1999 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a las partes comparecidas como recurridas (la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO y el COLEGIO DE **ECONOMISTAS** DE ESPAÑA) a fin de que, en el plazo de treinta días, pudiera oponerse al recurso, lo que efectuaron con el siguiente resultado:

1º.- La Procuradora D^a María José Millán Valero, en representación del COLEGIO DE **ECONOMISTAS** DE ESPAÑA, presentó escrito el día 28 de septiembre de 1999, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y concluyó con el siguiente SUPPLICO: «que admitido que sea este escrito se tenga por formulada oposición al recurso de casación formulado de contrario y se dicte sentencia por la que se desestime el mismo y se condene en costas a la parte recurrente.».

2º.- Con fecha 29 de septiembre de 1999, el Abogado del Estado presentó asimismo escrito en el que tras exponer los razonamientos que creyó oportunos, concluyó con el siguiente SUPPLICO: «Que, teniendo por presentado este escrito con sus copias se sirva admitirlo; le tenga, en la representación que ostenta, por opuesto al presente recurso ordinario de casación; siga el procedimiento por todos sus trámites; y, en su día, dicte sentencia por la que, con desestimación del recurso, confirme la que en el mismo se impugna e imponga las costas causadas a la parte recurrente de conformidad con lo previsto en la LJCA.».

SEXTO.- Por providencia de fecha 22 de mayo de 2003, se acordó suspender el señalamiento para dicha fecha, efectuado por providencia de fecha 27 de febrero de 2003, a fin de reclamar el expediente administrativo, y en su caso, para emplazamiento de la FEDERACIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES DE DIPLOMADOS EN CIENCIAS EMPRESARIALES.

SÉPTIMO.- Por providencia de 26 de noviembre de 2003, se acuerda notificar a la FEDERACIÓN NACIONAL DE ASOCIACIONES DE DIPLOMADOS EN CIENCIAS EMPRESARIALES la existencia de este recurso de casación y su emplazamiento.

OCTAVO.- Por providencia de fecha 21 de abril de 2004, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 2 de junio de 2004, fecha en que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente recurso de casación la sentencia dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de mayo de 1998, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el CONSEJO SUPERIOR DE TITULARES MERCANTILES DE ESPAÑA (en rigor, según la escritura de otorgamiento de poderes que se acompaña con el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, aunque la parte actora se identifica en los escritos procesales como CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS OFICIALES DE TITULARES MERCANTILES Y EMPRESARIALES DE ESPAÑA) contra la resolución del Ministro de Comercio y Turismo de 10 de noviembre de 1994, que desestimó el recurso formulado contra la resolución de la Dirección General de Comercio Interior de 4 de marzo de 1994, que resuelve que el proyecto de modificación de Estatutos de los Colegios de Titulares Mercantiles debe ser corregido para excluir a los Licenciados y Diplomados en Ciencias Empresariales.

SEGUNDO.- La sentencia de la Sala de instancia fundamenta la declaración de conformidad a Derecho de la resolución del Ministro de Comercio y Turismo de 10 de noviembre de 1994, y desestima las pretensiones formuladas en el escrito procesal de demanda de que se declare que procede la inclusión de los Licenciados y Diplomados en Ciencias Empresariales en los Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles

y que dichos Colegios y el Consejo Superior tienen derecho a utilizar las denominaciones Consejo Superior de Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles y Empresariales de España y Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles y Empresariales, en base a considerar la existencia de dos Colegios Profesionales independientes -el Colegio de **Economistas** y el Colegio de Titulares Mercantiles-, que integran a profesionales con titulaciones distintas, en aplicación de los *artículos 4.5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales*, no procediendo la autorización del nuevo Colegio de Titulados Mercantiles y Empresariales, mientras no se apruebe al efecto la disposición con rango de Ley o de rango reglamentario, según se refiere en los fundamentos jurídicos sexto y séptimo en los siguientes términos:

«Según la Ley de colegios profesionales de 13 de febrero de 1974 (*Ley 2/74*) y que dejó sin efecto lo dispuesto por la sentencia de 22 de julio de 1973 "no podrá otorgarse a un Colegio denominación coincidente o similar a la de otros anteriormente existentes o que no responda a la titulación poseída por sus componentes o sea susceptibles de inducir a error en cuanto a quienes sean los profesionales integrados", por lo tanto existen dos Colegios Independientes los de "Titulados Mercantiles" y los de "**Economistas**" formado el primero por los que tienen formación en la carrera antiguamente "llamada de Comercio" (Peritos, Profesores e Intendentes Mercantiles), y el segundo por los Universitarios en Ciencias Económicas como ya se vió en el cuerpo de esta sentencia.

No se pueden confundir ambas titulaciones pues responden a distintos estudios y a distinta titulación pues los primeros no tienen formación universitaria y los segundos sí. Se trata pues de distintos colegios que responden a la titulación poseída tal como dice el *artículo 4º.5 de la Ley de colegios Profesionales*, antes transcrito.

En cuanto a la doble colegiación es evidente que la titulación de "**Economistas**", es por lo menos en teoría, superior a la de "Titulados Mercantiles" por lo cual si un **economista** es admitido en el Colegio de Titulados Mercantiles, no por ello se obliga al Colegio de **Economistas** a recibir a un titulado mercantil.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión relativa a la unificación de los colegios y formarse un Colegio de Titulados Mercantiles y **Economistas**, no puede olvidarse lo que dice el *artículo 6 de la citada Ley de Colegios de Profesionales G.S.* "La modificación de los Estatutos Generales y de los particulares de los Colegios exigirá los mismos requisitos que su aprobación" y el 6.2 "Los Consejos Generales elaborarán para todos los Colegios de una misma profesión y oídos estos unos Estatutos Generales, que serán sometidos a la aprobación del Gobierno, a través del Ministerio competente. En la misma forma se elaborarán y aprobarán los Estatutos en los Colegios de ámbito nacional.

Por ello mientras que no exista una disposición con rango de Ley o cuando menos de Real Decreto no puede autorizarse el nuevo Colegio de "Titulados Mercantiles y Empresariales" que por el momento no existe.».

TERCERO.- El recurso de casación se articula en la exposición de ocho motivos de casación, formulado el primero de ellos al amparo del *artículo 95.1.3º de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956*, en su redacción dada por la *Ley 10/1992, de 30 de abril*, por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, por infracción de los *artículos 43.1 y 80 de la referida Ley procesal y los artículos 24.1 y 120.3 de la Constitución*, por incongruencia y falta de motivación.

El desarrollo argumental del segundo al octavo motivos de casación, fundados coincidentemente al amparo del *artículo 95.1.4º de la referida Ley matriz de la jurisdicción contencioso-administrativa*, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico, censura que la sentencia de la Sala de instancia infringe el *artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial* y el *artículo 3 apartados 2 y 4 de la Ley de Colegios Profesionales* y los *artículos 9.2, 14 y 139 de la Constitución*, al desconocer el precedente de que normas y resoluciones emanadas de las Administraciones de Comunidades Autónomas han reconocido la existencia de Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles y Empresariales; el *artículo 4 apartados 4 y 5 y el artículo 9 de la Ley de Colegios Profesionales*, porque inaplica estos preceptos al impedir la adscripción de los Licenciados y Diplomados en Ciencias Empresariales a los Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles y Empresariales, y prohibir la utilización de la denominación colegial solicitada; los *artículos 1, 6 y 7 del Código Civil* y el *artículo 11.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial*, al inaplicar la *Disposición Transitoria 10ª de la Ley General de Educación de 1970*, el *artículo 1 apartado 2º del Decreto 1378/72, de 10 de mayo* y el *Decreto 3419/1972, de 7 de diciembre*, por fundarse en la falta de regulación legal para denegar la adscripción colegial de los Diplomados de Ciencias Empresariales, titulación sustitutiva de los Profesores Mercantiles; el *artículo 4.1º de la Ley de Colegios Profesionales* por no considerar la voluntad de los profesionales interesados Diplomados en Ciencias Empresariales, que han mantenido su disposición a

adscribirse a los Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles; los *artículos 1, 4 y 7 del Decreto 1871/1977, de 26 de abril* y la *Disposición Transitoria 15ª de la Ley General de Educación*, por no valorar que los Licenciados en Ciencias Económicas están facultados para ejercer idénticas funciones profesionales que los Profesores Mercantiles; el *artículo 4.3 y 5 de la Ley de Colegios Profesionales*, por aplicar de modo impreciso los principios de unidad de colegiación y el principio de proporcionalidad de titulación académica; y el *artículo 6 de la Ley de Colegios Profesionales* y el *artículo 24 de la Constitución*, al impedir la resolución ministerial impugnada la prosecución del expediente de aprobación de modificación de los Estatutos que corresponde al Gobierno.

CUARTO.- Debe estimarse la prosperabilidad del primer motivo de casación, fundado en el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, que se fundamenta por la defensa letrada del CONSEJO SUPERIOR DE TITULADOS MERCANTILES Y EMPRESARIALES DE ESPAÑA en la alegación de que la sentencia no contiene el más mínimo razonamiento sobre ni uno solo de los fundamentos jurídicos expuestos en la demanda para sostener la pretensión de nulidad de la resolución del Ministerio de Comercio y Turismo de 10 de noviembre de 1994, al limitarse a reproducir las alegaciones de las partes, incluyendo unos exiguos razonamientos que se apartan de la cuestión debatida -si los Colegios de **Economistas** deben recibir a los Titulados Mercantiles- y entrando a conocer de cuestiones no debatidas que no son objeto del procedimiento -la unificación del Colegio de **Economistas** y del Colegio de Titulados Mercantiles-.

La sentencia de la Sala de instancia impugnada, incurre en vulneración del deber de motivación de las decisiones jurisdiccionales que garantizan los *artículos 24 y 120 de la Constitución*, porque no da respuesta en Derecho a la fundamentación jurídica expresada en el escrito procesal de demanda que sostiene la pretensión de declaración de nulidad de la resolución del Ministerio de Comercio y Turismo de 10 de noviembre de 1994, de forma ordenada en la invocación de la *Disposición Transitoria Décima de la Ley General de Educación, el artículo 1, apartado 2 del Decreto 1378/1972, de 10 de mayo*, de *Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales, el Decreto 3419/1972, de 7 de diciembre, de Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales, el Real Decreto 3182/1981* declarado nulo por el Tribunal Supremo por motivos formales, el *artículo 4 apartado 3 de la Ley de Colegios Profesionales*, y se considera la inaplicación de los *artículos 4.1 y 6 de la referida Ley de Colegios Profesionales* para justificar la procedencia de que se incluya a los Diplomados en Ciencias Empresariales y a los Titulados en Ciencias Empresariales en los Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles y la legalidad de cambio de denominación del Colegio Profesional recurrente, al constituirse la "ratio decidendi" en la exclusiva aplicación del *artículo 4.5 de la Ley de Colegios Profesionales*, que constituye la norma de referencia adecuada para resolver sólo la modificación estatutaria denominativa instada.

El derecho fundamental a la motivación de las resoluciones judiciales que garantiza el *artículo 24 de la Constitución*, engarzado en el derecho a la tutela judicial efectiva, y que constituye el marco constitucional integrador del deber del juez de dictar una resolución razonable y motivada que resuelva en derecho las cuestiones planteadas en salvaguarda de los derechos e intereses legítimos que impone el *artículo 120 de la Constitución*, exige como observa el Tribunal Constitucional en la sentencia 37/2001, de 12 de febrero, la exposición de un razonamiento suficiente, aunque no obliga al juez a realizar una exhaustiva descripción del proceso intelectual que le lleve a resolver en un determinado sentido ni le impone un concreto alcance o intensidad argumental en el razonamiento, de modo que el juez incurre en incongruencia cuando efectúa razonamientos contradictorios o no expresa suficientemente las razones que motivan su decisión, pero no cuando se pueden inferir de la lectura de la resolución jurisdiccional los fundamentos jurídicos en que descansa su fallo.

Conforme es doctrina de esta Sala, advertida en la sentencia de 10 de marzo de 2003 (R.C. 7083/1997) el cumplimiento de los deberes de motivación y de congruencia se traduce, en síntesis, en una triple exigencia: de un lado, la exteriorización de un razonamiento que, siendo jurídico, por discurrir sobre aquello que en Derecho pueda ser relevante, se perciba como causa de la decisión a la que llega el juzgador; de otro, la extensión de tal razonamiento, explícita o implícitamente, a las cuestiones que, habiendo sido planteadas en el proceso, necesiten ser abordadas por depender de ellas la decisión; y, en fin, una decisión cuyo sentido abarque, inequívocamente, todas las pretensiones deducidas.

La congruencia de las sentencias no requiere una exhaustiva argumentación que discurra paralela con las alegaciones de las partes, bastando con un razonamiento suficiente que dé cumplida respuesta a las pretensiones de los sujetos de la relación procesal. Y que, tal y como afirma la doctrina constitucional, tratándose, no de las pretensiones, sino de las alegaciones aducidas por las partes para fundamentarlas, no es necesaria una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de ellas, siendo suficiente, en atención a las circunstancias particulares del caso, una respuesta global y genérica, aunque se omita respecto de alegaciones concretas no sustanciales.

La Sala de instancia incurre en incongruencia "extra petitem" por resolver expresamente sobre cuestiones que exceden del objeto del recurso contencioso-administrativo, que inciden en el régimen jurídico del Colegio de **Economistas** y realizar consideraciones jurídicas carentes de fundamento acerca de la legalidad de pretensiones no suscitadas en el proceso, como la función del Colegio de **Economistas** y del Colegio de Titulados Mercantiles, que revelan una inadecuada comprensión de la controversia procesal.

Esta conclusión jurídica, que promueve la declaración de prosperabilidad del primer motivo de casación de quebrantamiento de forma por vulneración de las normas reguladoras de la sentencia, determina, de conformidad con el artículo 102.1.2º de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa aplicable, que este Tribunal, convertido en Sala de instancia, resuelva lo que corresponda dictando una nueva sentencia dentro de los términos en que aparece planteado el debate procesal, que sustituye a la sentencia de la Sala de instancia revocada.

QUINTO.- La resolución del Ministro de Comercio y Turismo de 10 de noviembre de 1994 desestima la petición de modificar los Estatutos Generales del CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS OFICIALES DE TITULARES MERCANTILES DE ESPAÑA para incorporar a los Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles, Licenciados y Diplomados en Ciencias Empresariales y proceder a agregar a la identificación denominativa de dichos Colegios el término "EMPRESARIALES" en base a las siguientes consideraciones jurídicas que se expresan en los fundamentos de derecho:

«El Real Decreto 871/1977, de 26 de abril, que aprobó el Estatuto de las Actividades Profesionales de los **Economistas** y de los Profesores y Peritos Mercantiles, establecía que "la profesión de **economista** solo podrá ser ejercitada en el territorio nacional por quienes se hallen en posesión de los títulos de Doctor o Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas (Sección de Economía), en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales (Sección de Económicas y Comerciales) y en Ciencias Económicas y Empresariales", pudiendo solo utilizar la denominación profesional de **Economista** quienes estuvieran incorporados al correspondiente Colegio de **Economistas**, en tanto que "los Profesores y Peritos mercantiles, para el ejercicio de su profesión, deberán estar adscritos a los Colegios de Titulados Mercantiles"; además de ello el mismo Real Decreto preveía la necesidad de que en el futuro fueran objeto de la correspondiente especificación legal las facultades profesionales de los Diplomados en Estudios Empresariales, hoy Diplomados en Ciencias Empresariales, dictándose, en su consecuencia, el Real Decreto 3182/1981, de 13 de noviembre, regulando las facultades profesionales de los Diplomados en Ciencias Empresariales, disposición que, sin embargo, fue anulada por sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1986 y cuyo cumplimiento dispuso la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 20 de enero de 1987, y si bien dicha nulidad fue declarada por faltar al preceptivo informe del Consejo de Estado, la misma afectaba a todo el contenido de la disposición.

En virtud de lo que se acaba de indicar, queda bien claro que resulta improcedente la pretensión que se formula en el recurso de incluir a los Licenciados en Ciencias Empresariales en los Colegios de Titulares Mercantiles, por cuanto que, además de ser funciones distintas de las que ejercen los anteriores Profesores y Peritos Mercantiles, se produciría la exigencia de una doble colegiación para una misma profesión, lo que vulneraría lo establecido en el artículo 4.3 de la Ley de Colegios Profesionales. Lo que se acaba de indicar no queda desvirtuado por la S.T.S. de 22 de junio de 1973, citada por el Consejo Superior de Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles, en primer lugar por ser anterior a la Ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974 y, en segundo lugar porque es una cuestión distinta el que profesionales para cuya graduación especializada se exige un determinado título puedan ingresar en el respectivo Colegio, que se podría llamar "general", que el que este Colegio "general" se considere como propio de los titulares "comunes" y "especializados"; poniendo un ejemplo para aclarar la exposición anterior, no es lo mismo que los Notarios puedan, en cuanto licenciados en Derecho, integrarse en los Colegios de Abogados, que los Colegios de Abogados se denominasen Colegios de Abogados y Notarios y previesen la colegiación de los referidos Fedatarios Públicos.

Por lo que se refiere a los Diplomados en Ciencias Empresariales se ha de señalar que, como antes se ha indicado, al haber sido declarado nulo el Real Decreto 3182/1981, de 13 de noviembre, que regulaba las facultades profesionales de los mismos, se hace imposible en el momento actual decidir sobre su situación concreta, por lo que hasta que no se regule su estatuto no cabe pronunciarse sobre su posible adscripción a los Colegios de Titulares Mercantiles.

La mera lectura del documento de adhesión en 11 de junio de 1986 de la Federación Nacional de Asociaciones de Diplomados en Ciencias Empresariales al protocolo de colaboración entre el Consejo Superior de Titulares Mercantiles y el Consejo General de Colegios de **Economistas** de España pactado en 28 de noviembre de 1985, no supone en modo alguno el reconocimiento de otra cosa que no sea el de la

citada Federación como entidad separada del Consejo General de **Economistas** . Por su parte, el acuerdo de colaboración suscrito en 5 de marzo de 1992 entre el impropriadamente autodenominado Colegio Oficial de Titulados Mercantiles y Empresariales de Madrid y el Colegio de **Economistas** de Madrid, además de no incidir sobre el particular, mal puede interpretarse como la aquiescencia a la integración de Diplomados y Licenciados Empresariales en los Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles, ya que el Consejo General de **Economistas** , como consta en este expediente, durante su tramitación se ha opuesto terminantemente en 29 de mayo de 1992 y 7 de julio de 1993 a que incluyan, tanto el Consejo Superior como los Colegios Oficiales, la denominación de Empresariales y ha requerido a la administración para que conmine al Consejo Superior que se abstenga de utilizar tales expresiones, lo que ha ratificado en su escrito de 20 de mayo de 1994, con ocasión de las alegaciones formuladas al darle traslado del contenido del presente recurso.

En virtud de cuanto antecede, se reitera lo dispuesto por la resolución dictada por la Secretaría de Estado de Comercio con fecha 18 de noviembre de 1993, en el sentido de que en tanto no se apruebe por el Gobierno, a tenor de lo que establece el *artículo 6.5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero* (de normas reguladoras de los Colegios Profesionales), la modificación de los Estatutos, la parte recurrente sólo puede utilizar como únicas denominaciones las hasta ahora autorizadas de "Consejo Superior de Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles" y "Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles".».

SEXTO.- La *Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales* , establece como directrices normativas que configuran el marco jurídico, en lo que afecta al presente recurso contencioso-administrativo el principio de reserva de Ley para la creación de Colegios Profesionales (*artículo 4.1 LCP*), el principio de reserva reglamentaria, en lo que concierne a la fusión, absorción, segregación, cambio de denominación y disolución de los Colegios Profesionales de la misma profesión (*artículo 4.2 LCP*), el principio de unidad, que garantiza que dentro del ámbito territorial que tenga reservado a cada Colegio no pueda constituirse otro de la misma profesión (*artículo 4.3 LCP*), el principio de proporcionalidad y el principio de especialidad, que aseguran que la denominación de un Colegio no pueda ser coincidente o similar a la de otros Colegios anteriormente constituidos o que no responda a la titulación poseída por sus componentes, o sea susceptible de inducir a error en cuanto a quienes sean los profesionales integrados en el Colegio.

Estos principios constitucionales rectores del régimen jurídico de los Colegios Profesionales, que se amparan en una norma preconstitucional, deben ser interpretados por los Tribunales Contencioso-Administrativos de conformidad con los *artículos 1, 36 y 149 de la Constitución* , que enuncian el principio democrático, el principio "pro libertate", el principio de publicitación y el principio de distribución competencial, según el principio de interpretación de todo el ordenamiento jurídico conforme a la Ley fundamental, para salvaguardar, de modo prevalente, los intereses públicos vinculados a su caracterización como Corporaciones de Derecho Público que pretenden amparar la defensa de los derechos generales de la colectividad, los derechos de particulares y la ética deontológica, de modo que la voluntad corporativa se somete de forma plena al principio de legalidad.

Según refiere el Tribunal Constitucional en la sentencia 89/1989, de 11 de mayo , «los Colegios Profesionales, constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecuencia de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante. Todo ello supone un conjunto normativo estatutario, elaborado por los miembros del Colegio y sancionado por el poder público, que permitirá, a la vez, la posibilidad de recursos y la legitimación para interponerlos, tanto por los colegiados como por personas ajenas al Colegio, pero no ajenas al ejercicio de la profesión, sean clientes, sean interesados extracontractuales, en su caso, es decir, según la profesión de que se trate.

Así es como la legislación vigente configura a los Colegios Profesionales. Estos son, según el *art. 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero* , «Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines». A lo que añade el *art. 4.º* que «la creación de Colegios Profesionales se hará mediante Ley, a petición de los profesionales interesados ...». Estos preceptos han sido ratificados por la *Ley 74/1978, de 26 de diciembre*. La doctrina de este Tribunal es ya reiterada en lo que se refiere a la calificación jurídica de los Colegios Profesionales a partir de la *STC 23/1984 (RTC 1984\23)* , en la cual, partiendo del pluralismo, de la libertad asociativa y de la existencia de entes sociales (partidos, sindicatos, asociaciones empresariales), se alude a la de otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos (*artículos 36 y 52 C.E.*), que pueden llegar a ser considerados como Corporaciones de derecho público en determinados supuestos. La *STC 123/1987 (RTC 1987\123)* se hace eco de esa doctrina y afirma su

consideración de corporaciones sectoriales de base privada, esto es, corporaciones públicas por su composición y organización que, sin embargo, realizan una actividad en gran parte privada, aunque tengan delegadas por la ley funciones públicas, lo que le lleva a afirmar que los Estatutos del Colegio constituyen una norma de organización ajena a la libertad de asociación de que trata el *art. 22 de la C.E.* Y, en fin, la STC 20/1988, de 18 de febrero (RTC 1988\20), reitera esta calificación y configura los Colegios Profesionales como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, añadiendo que el sentido del *art. 36 de la Constitución* no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que puedan libremente crearse al amparo del *art. 22, remitiendo la Constitución a la Ley* para que ésta regule las peculiaridades de aquéllos.».

Como se afirma en las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2000 (RC 291/1999), de 25 de junio de 2000 (RC 309/1999 y RC 314/1999) y de 22 de octubre de 2001 (RC 316/1999), «los Colegios Profesionales como los Consejos Generales tienen naturaleza de Corporaciones de Derecho Público (*artículos 1º y 9º de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales*). El carácter corporativo significa que son sus miembros, en cuanto titulares de los intereses del grupo, los que organizan el ente, siendo su voluntad la que va a integrar la voluntad propia de la Corporación a través de un proceso representativo. Esta potestad de autoorganización reconocida en los *artículos 6º y 9º de la Ley 2/1974*, no impide que, al satisfacer estas Corporaciones junto a sus intereses particulares, otros intereses públicos, se requiera una tutela por parte de la correspondiente Administración territorial en orden a velar por el cumplimiento de estos últimos. Ahora bien, esa tutela solo puede moverse en este estricto campo, o en el de control de legalidad, sin que pueda interferir en aquellos otros que son discrecionales de la Corporación, y que responden a la libre voluntad de los sujetos que la integran, con base en la autonomía que el ordenamiento jurídico les reconoce.

Los Estatutos de estas Corporaciones, en cuanto normas de organización, o en tanto se refieran a las relaciones del ente con sus miembros -"ad intra"-, y siempre que respeten los principios constitucionales, no están sujetos por regla general a los criterios que rigen en otros sectores y que regulan relaciones "ad extra". De aquí que su proceso de elaboración no se ajuste estrictamente al procedimiento normal que se establece en la *Ley de Procedimiento Administrativo* para las disposiciones generales. Surgen de la voluntad de los sujetos que componen la Corporación y son sometidos, previo los informes pertinentes, a la aprobación del Gobierno.».

Y debe añadirse que conforme es doctrina del Tribunal Constitucional expresada en las sentencias 122/1989, de 6 de julio y 111/1993, de 25 de marzo, no toda profesión titulada debe articularse como profesión colegial, que suponga la imposición del deber de adscripción a un Colegio profesional, porque la creación y mantenimiento de éstos sólo se justifica desde la regulación de profesiones tituladas que corresponden a grados académicos superiores, que inciden en la salvaguarda de bienes o intereses constitucionalmente relevantes y significativos para la vida de la colectividad.

Conforme a estos parámetros normativos y jurisdiccionales de enjuiciamiento procede declarar que la resolución del Ministro de Comercio y Turismo de 10 de noviembre de 1994, en lo que concierne a la desestimación de la solicitud promovida por el CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS OFICIALES DE TITULARES MERCANTILES de adscripción de los Licenciados en Ciencias Empresariales a los Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles, es conforme a Derecho al fundarse en la aplicación del principio de unidad consagrado en el *artículo 4.3 de la Ley de Colegios Profesionales*, que prohíbe que se constituya más de un Colegio para la misma profesión porque los Licenciados en Ciencias Empresariales como los Licenciados en Ciencias Económicas y Empresariales, quedan adscritos, para ejercer su profesión de **economistas**, al Colegio de **Economistas**, según refiere el *artículo 1 del Decreto 871/1977, de 26 de abril, por el que se aprueba el Estatuto Profesional de Economistas y Profesores y Peritos Mercantiles*.

Este precepto reglamentario regula diferenciadamente, sin permitir su mixtificación, el estatuto de dos profesiones diferenciadas, la de **Economista**, que sólo podrá ser ejercida por quienes se hallen en posesión de los títulos de Doctor o Licenciado en Ciencias Políticas y Económicas (Sección Economía), en Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales (Sección de Económicas y Comerciales) y en Ciencias Económicas y Empresariales, que sólo podrán utilizar esta denominación profesional distintiva de **Economistas** cuando se hallen incorporados al Colegio de **Economistas** correspondiente, y la de Profesores y Peritos Mercantiles, que para el ejercicio de su profesión deberán estar adscritos a los Colegios de Titulares Mercantiles respectivos; y petrifica en los términos señalados la existencia de dos Colegios para integrar a los profesionales de cada ámbito académico.

La modificación estatutaria promovida por el Consejo Superior de Colegios Oficiales de Titulares

Mercantiles para incorporar en los respectivos Colegios territoriales a los Licenciados en Ciencias Empresariales debe ser rechazada al vulnerar el principio de reserva legal y el de reserva reglamentaria, porque esa voluntad corporativa que tiene eficacia "ad extra", interfiere con la competencia normativa del Legislador y del Gobierno para regular o modificar y desarrollar, en su caso, el estatuto profesional de los **Economistas** y los Profesores y Peritos Mercantiles, y permitir la ampliación o reducción de las titulaciones que habilitan para el ejercicio de dichas profesiones mediante la aprobación de la norma reglamentaria precisa.

Compete al legislador, advierte el Tribunal Constitucional en la sentencia 42/1986, de 10 de abril, «atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuando existe una profesión, cuándo esta profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es, profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia.

Por ello, dentro de las coordenadas que anteriormente se han mencionado, puede el legislador crear nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que la regulación del ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional.».

El Ministerio de Comercio y Turismo, en el ejercicio de su facultad de promover al Gobierno la aprobación de la modificación de los Estatutos Generales instada por el Consejo Superior de Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles, conforme el *artículo 6.2 de la Ley de Colegios Profesionales*, incurriría en desviación de procedimiento si hubiere acordado su conformidad a la propuesta al recurrir a un procedimiento reservado por la Ley de Colegios Profesionales para otros fines, y eludir el procedimiento reglamentario concerniente a la aprobación del estatuto concretizado de una determinada profesión, que se encuentra sometido a unas prescripciones formales diferenciadas.

La aceptación por el Ministerio de Comercio y Turismo de la propuesta de modificación de los Estatutos Generales del Consejo Superior de Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles supondría asimismo vulneración del principio de proporcionalidad consagrado en el *artículo 4.5 de la Ley de Colegios Profesionales*, al promover la incorporación en los Colegios Profesionales, que acogen a profesionales de la economía de empresa con Diplomaturas universitarias de grado medio, a Licenciados, titulados de grado superior, obviando la conexión exigible entre título académico, ejercicio profesional y Colegio profesional que se encuentra en la base del *artículo 36 de la Constitución*, y que legitima que la constitución y mantenimiento de los Colegios Profesionales por el legislador se vincule al ejercicio de profesiones tituladas superiores muy cualificadas por su incidencia social para proteger bienes jurídicos de terceros (STC 42/1986, de 10 de abril, 89/1989, de 11 de mayo y 122/1989, de 6 de julio).

La pretensión formulada por el CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS OFICIALES DE TITULARES MERCANTILES de que se declare la inclusión de los Diplomados en Ciencias Empresariales en los Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles se desprende de una interpretación integrativa del *artículo 1.2 y de la Disposición Adicional del Real Decreto 871/1977, de 26 de abril*, por el que se aprueba el Estatuto Profesional de **Economistas** y de Profesores y Peritos Mercantiles, y del *Decreto 3419/1972, de 7 de diciembre*, que establece que el título obtenido en las Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales será el de Diplomado en Estudios Empresariales, atendido que el *artículo 1 del Decreto 1378/1972, de 10 de mayo*, modificó la denominación de las Escuelas Profesionales de Comercio por el de Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales, al promover la equiparación académica del título de Diplomado en Ciencias Empresariales a la titulación de Profesor Mercantil, y ser exigible la adscripción de estos titulados para el ejercicio de su actividad profesional al Colegio de Titulares Mercantiles.

La propia Exposición de Motivos del *Real Decreto 871/1977, de 26 de abril*, permite extender el ámbito de aplicación del estatuto profesional de los Profesores Mercantiles a los Diplomados en Ciencias Empresariales y el deber de adscripción común al Colegio de Titulares Mercantiles, al establecer que el Gobierno se reserva "una futura especificación de las facultades correspondientes a los diplomados en estudios empresariales", no pudiendo el eventual vacío normativo reglamentario cercenar las atribuciones y facultades profesionales y la capacidad profesional de estos titulados.

La lectura del artículo único del *Real Decreto 3182/1981, de 13 de noviembre*, por el que se regulan las facultades profesionales de los Diplomados en Ciencias Empresariales, que establece en su apartado primero que las funciones profesionales, competencia y facultades que el *Real Decreto 871/1977, de 26 de abril*, reconoce en sus títulos III y V como propias de los Profesores Mercantiles podrán ser igualmente

ejercidas por los diplomados en Ciencias Empresariales, y, en su apartado segundo, que los casos en que la Ley exija para el ejercicio profesional título de Enseñanza Superior quedarán reservados en exclusiva a los **Economistas** (Doctores y Licencias en Ciencias Económicas o Empresariales, Actuarios de Seguros o Intendentes Mercantiles), permite confirmar esta conclusión jurídica, en cuanto expresa la voluntad gubernamental de equiparar el ejercicio profesional correspondiente a ambas titulaciones, que no es controvertida por la sobrevenida pérdida de licitud por la declaración de nulidad acordada por sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1986 , cuya ejecución por *Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 20 de enero de 1987* , repone las actuaciones al momento procedimental en que debió recabarse el preceptivo Dictamen del Consejo de Estado.

Procede rechazar la pretensión de que se reconozca el derecho a utilizar la modificación denominativa de "Consejo Superior de Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles y Empresariales de España" y "Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles y Empresariales" al impedir el *artículo 4.5 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales* , que pueda otorgarse a un Colegio denominación coincidente o similar a la de otros anteriormente existentes o que no responda a la titulación poseída por sus componentes o sea susceptible de inducir a error en cuanto a quienes sean los profesionales integrados en el Colegio.

La resolución del Ministro de Comercio y Turismo de 10 de noviembre de 1994 es conforme a Derecho en lo que concierne a la interdicción del cambio denominativo porque la petición de agregar a los Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles existentes y del Consejo Superior el vocablo de Empresariales, con la modificación adecuada del término Titulares por Titulados para facilitar su comprensión lingüística y conceptual, al permitir la incorporación de un nombre expresivo de una titulación académica, y no específica de una profesión, no permite identificar a los profesionales por la titulación poseída e induce a error sobre quienes son los profesionales integrados del Colegio, interfiriendo lesivamente en la regulación del estatuto profesional de los **economistas** y en la delimitación subjetiva del Colegio de **Economistas** .

Procede, consecuentemente, declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por el CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS OFICIALES DE TITULARES MERCANTILES DE ESPAÑA contra la sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de mayo de 1998 , dictada en el procedimiento contencioso- administrativo 126/1995, y estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del Ministro de Comercio y Turismo de 10 de noviembre de 1994, que se anula en el extremo que concierne al rechazo de la propuesta de modificación estatutaria que afecta a la adscripción de los Diplomados en Ciencias Empresariales a los Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles, que se declara disconforme a Derecho en los términos fundamentados, confirmando la resolución administrativa en lo que se refiere a la exclusión de los Licenciados en Ciencias Empresariales y a la interdicción del cambio denominativo colegial propuesto.

SÉPTIMO.- No procede efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en primera instancia ni de las originadas en el presente recurso.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.- Declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por el recurrente CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS OFICIALES DE TITULARES MERCANTILES DE ESPAÑA contra la sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de mayo de 1998 , dictada en el recurso contencioso-administrativo 126/1995, que casamos y anulamos.

Segundo.- Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del Ministro de Comercio y Turismo de 10 de noviembre de 1994, que se anula en el extremo que concierne al rechazo de la propuesta de modificación estatutaria que afecta a la adscripción de los Diplomados en Ciencias Empresariales a los Colegios de Titulares Mercantiles, que se declara disconforme a Derecho en los términos fundamentados, confirmandose la resolución en lo que concierne a la exclusión de los Licenciados en Ciencias Empresariales y a la interdicción del cambio denominativo colegial propuesto.

Tercero.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales ocasionadas en primera instancia ni de las originadas en el presente recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando , lo pronunciamos, mandamos y firmamos . Fernando Ledesma Bartret.- Óscar González González.- Manuel Campos Sánchez-Bordona.- Francisco Trujillo Mamely.- Eduardo Espín Templado.- José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.- Fernando Cid Fontán.- Rubricados. T R I B U N A L S U P R E M O Sala de lo Contencioso-Administrativo

Voto Particular

VOTO PARTICULAR

FECHA:16/06/2004

VOTO PARTICULAR que formula el Excmo. Sr. Magistrado de esta Sala D. Eduardo Espín Templado, al que se adhiere el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, a la Sentencia de fecha 16 de junio de 2.004 , recaída en el recurso de casación número 8.389/1.998.

En consonancia con el voto particular formulado a la Sentencia de la misma fecha, recaída en el recurso de casación 3.274/2.000, he de reiterar ahora dicho voto, añadiendo tan sólo alguna consideración específica referida al presente asunto. En todo caso, manifiesto igualmente mi respeto a la posición que ha adoptado la Sala en la cuestión debatida.

PRIMERO.- Coincido con la Sala en la estimación del recurso de casación, por lo que mi discrepancia se circunscribe a la decisión adoptada, ya como Sala de instancia, respecto a la pretensión deducida por el Consejo Superior de Titulados Mercantiles y Empresariales de España en el recurso contencioso administrativo previo.

Sin perjuicio de compartir determinadas consideraciones generales que se enuncian en el fundamento jurídico sexto de la Sentencia, discrepo de la misma en los siguientes aspectos:

- La cuestión planteada en el recurso es una cuestión denominativa, respecto a la que me reitero en las consideraciones efectuadas sobre la materia en el Voto Particular emitido en el recurso de casación 3.274/2.000.

- Entiendo que el cambio denominativo por si propio no implica duplicidad de Colegios Profesionales para la misma profesión, como se sostiene en el fundamento jurídico sexto de la Sentencia, según se razonaba en el referido Voto Particular.

- Creo asimismo que el cambio denominativo no supone infracción ni modificación del *artículo 1 del Estatuto Profesional de Economistas y Peritos Mercantiles* aprobado por el *Real Decreto 871/1977* , como igualmente se razonaba en el citado Voto Particular. En consecuencia, no se produciría la vulneración de la reserva legal y reglamentaria que se aprecia en la Sentencia.

- Reitero mi opinión expresada en el Voto Particular anterior, sobre la inexistencia de un "principio de proporcionalidad" implícito en el *artículo 5.4 de la Ley de Colegios Profesionales* y en el *36 de la Constitución* , frente a lo que se sostiene en la Sentencia.

- Coincido, en cambio, con la estimación parcial en lo que respecta a la inclusión de los diplomados en Ciencias Empresariales en los Colegios Oficiales de Titulados Mercantiles, no sin observar que parece existir una contradicción parcial entre dicha decisión y algunas de las razones en las que se basa la Sentencia para rechazar el resto de las pretensiones formuladas por la parte actora.

SEGUNDO.- En atención a las cuestiones planteadas en el presente recurso de casación, reitero ahora las consideraciones hechas en el Voto Particular formulado en el asunto 3.274/2.000:

"PRIMERO.- Tal como se señala en la Sentencia recurrida, dos eran las cuestiones que se planteaban en la instancia, una la relativa al cambio de denominación del Colegio de Titulados Mercantiles, que ha pasado a denominarse de Colegio Oficial de Titulares Mercantiles y Empresariales, y otra la que se refiere al sustrato subjetivo que forma parte del Colegio, como consecuencia de que el *artículo 3 de sus Estatutos* , aprobados en Junta General de 26 de febrero de 1.987 e inscritos el 7 de julio inmediato posterior, admite que en el mismo puedan integrarse los licenciados y diplomados en Ciencias Económicas, rama de empresariales.

La primera de dichas cuestiones, planteada en casación por el Colegio de **Economistas** de Valencia y el Consejo de Colegios de **Economistas** de la Comunidad Valenciana, ha quedado sin revisión en esta instancia como consecuencia de la inadmisión de los recursos de casación entablados por las citadas entidades, quedando firme por tanto en dicha Comunidad la denominación de Colegio Oficial de Titulares Mercantiles y Empresariales y Consejo de Colegios de Titulados Mercantiles y Empresariales.

La segunda cuestión, planteada en el motivo tercero del recurso interpuesto por las otras dos entidades recurrentes, representativas de los Titulares Mercantiles de Valencia y de la Comunidad Valenciana, ha sido examinada por la Sala que, mayoritariamente, ha juzgado rechazable su planteamiento. La cuestión, completamente diferenciada desde la perspectiva jurídica, de la problemática denominativa, ha de resolverse, en opinión de quien subscribe, a partir de la regulación positiva vigente que se encuentra, en lo esencial, en el *artículo 4 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales*, y en el *artículo 1 del Real Decreto 871/1977, de 26 de abril*, por el que se aprueba el Estatuto Profesional de **Economistas** y de Profesores y Peritos Mercantiles.

El *artículo 3 de los Estatutos del Colegio Oficial de Titulados Mercantiles anulado por la Sentencia* impugnada autorizaba la colegiación de los diplomados y licenciados en Ciencias Empresariales en los siguientes términos:

"El Colegio está constituido por aquellos que estén en posesión de los requisitos exigidos para el ejercicio de la profesión de titulado mercantil o empresarial, de conformidad con lo establecido en el vigente Estatuto Profesional de **Economistas** (Intendente Mercantil) y Titulares Mercantiles, (Profesores y Peritos Mercantiles), aprobado por el *R.D. 871/77 de 26 de Abril, Diplomados en Empresariales* y Sentencia del T.S. de 22-6-73 (Ldos. en Ciencias Empresariales) y que se dediquen al ejercicio libre de la profesión. [...]"

La Sala de instancia deduce del *artículo 1 del Real Decreto 871/1977* que la clara distinción de las dos profesiones (**economistas** y titulares mercantiles) y la consiguiente previsión expresa de dos Colegios diferenciados, determinaba la imposibilidad para la Junta del Colegio de Titulares Mercantiles de alterar la norma estatutaria aprobada por el citado Real Decreto, así como su incompetencia para extender la colegiación a los titulados en ciencias económicas (fundamento de derecho quinto).

La Sentencia de casación, por su parte, avala esta interpretación como razonable y entiende que el precepto reglamentario regula diferenciadamente, sin permitir su mixtificación, el estatuto de dos profesiones diferenciadas, la de **economista** y la de profesores y peritos mercantiles; sostiene que la regulación promovida por el Colegio Oficial de Titulares Mercantiles de Valencia vulnera el principio de reserva legal y el de reserva reglamentaria al interferir la competencia normativa del legislador y del Gobierno para regular o modificar el Estatuto Profesional de los **Economistas** y los Profesores y Peritos Mercantiles; y, en fin, entiende que dicha regulación supone la vulneración del principio de proporcionalidad consagrado en el *artículo 4.5 de la Ley de Colegios Profesionales*, al promover la incorporación a un Colegio Profesional que acoge a profesionales de la economía de la empresa con diplomaturas de grado medio, a titulados de grado superior, obviando la conexión exigible entre título académico, ejercicio profesional y Colegio Profesional que se encuentra en la base del *artículo 36 de la Constitución* (fundamento de derecho cuarto).

SEGUNDO.- Una adecuada comprensión de esta materia debe partir de la necesaria distinción entre dos planos, el de las titulaciones, en las que se imparten determinados conocimientos especializados que habilitan para ejercer determinadas profesiones, y el de estas profesiones (tituladas), ejercidas por quienes tienen los conocimientos necesarios para ello adquiridos en las correspondientes titulaciones. Es el legislador quien tiene la capacidad para determinar que ciertas profesiones que requieren los conocimientos impartidos en determinadas titulaciones académicas se agrupen en Colegios profesionales y deban necesariamente pertenecer a ellos si quieren ejercerlas.

No existe necesariamente una relación biunívoca entre titulaciones y profesiones, sino que frecuentemente a una titulación se corresponden varias profesiones, como sucede por ejemplo con la licenciatura de derecho, que es requisito legal para el ejercicio de diversas profesiones como, entre otras, las de abogado, notario o registrador, para cada una de las cuales existe el correspondiente Colegio en un determinado ámbito territorial. A la inversa, ningún obstáculo legal existe a priori para que una determinada profesión pueda ser ejercida por los titulados provenientes de diversas titulaciones, previa o no la superación de una prueba de ingreso o de capacitación.

Pues bien, como se ha indicado en el fundamento anterior, en el presente litigio nos enfrentamos a la decisión de unos profesionales (los titulares mercantiles) de admitir en su Colegio y para el ejercicio de esa

profesión, además de a los titulados que adquieren los conocimientos más específicamente encauzados a la misma -los expedidos por las antiguas Escuelas Profesionales de Comercio, hoy Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales-, a otros titulados cuya titulación les capacita presuntamente también para el ejercicio de dicha profesión.

Precisamente lo que se trata de determinar, es de si dicha pretensión es legalmente posible en el actual marco normativo.

TERCERO.- La Ley de Colegios Profesionales.

Entiende quien suscribe que ni del *artículo 1 del Real Decreto 871/1977, de 26 de abril*, por el que se aprueba el Estatuto Profesional de **Economistas** y de Profesores y Peritos Mercantiles, ni del *artículo 4, en sus diversos apartados, de la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales*, pueden alcanzarse las conclusiones prohibitivas que se han extraído de ellos tanto en la Sentencia de instancia como en la de casación.

El *artículo 4 de la Ley de Colegios Profesionales* establece, en su primer apartado, que la creación de los Colegios se hará mediante ley, a petición de los profesionales interesados, otorgando por consiguiente un papel decisivo a estos en la configuración del correspondiente Colegio, papel que perdura durante la vida del Colegio, sin perjuicio de la soberanía del legislador para regular lo que considere necesario para los intereses generales. De hecho, el siguiente apartado del mismo precepto atribuye a los propios Colegios -siempre con la tutela pública, que se expresa ahora mediante la exigencia de decreto-, la iniciativa y la capacidad de decisión sobre la vida ulterior de los mismos, al prever que la fusión, absorción, segregación, cambio de denominación y disolución de los Colegios será promovida por los propios Colegios, previa audiencia de los demás Colegios afectados.

Pues bien, en lo que aquí importa, que es más bien las limitaciones que la Ley impone a los propios Colegios, el artículo 4 contempla limitaciones de dos tipos en los apartados 3 y 5. El examen de ambos apartados evidencia que ninguno de ellos resultaba conculcado por la previsión del *artículo 3 de los Estatutos del Colegio Oficial de Titulares Mercantiles y Empresariales de Valencia* que la Sentencia de instancia ha anulado.

a. La base subjetiva de los Colegios Oficiales de Titulares Mercantiles.

En el primero de ellos se prevé que "dentro del ámbito territorial que venga señalado a cada Colegio no podrá constituirse otro de la propia profesión". A este respecto parece evidente que la admisión al Colegio Oficial de Titulares Mercantiles y Empresariales de Valencia de los diplomados y licenciados en Ciencias Económicas, rama de empresariales, no supone duplicidad alguna de Colegios para la profesión de los titulares, titulados, profesores o peritos mercantiles, por enumerar las distintas denominaciones con las que se ha distinguido a la profesión de que se trata. Sólo habrá en el ámbito territorial de la ciudad de Valencia un único colegio para dicha profesión, y cosa distinta por completo -legal o no, pero distinta- es que puedan darse de alta en dicho Colegio no solamente los titulares mercantiles titulados por las Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales, sino también los citados diplomados y licenciados en Ciencias Económicas, rama de Empresariales. A la inversa, tampoco habría duplicidad de Colegio de **Economistas**, en el que sóloamente podrían colegiarse los licenciados en Ciencias Económicas, en sus diversas especialidades. En definitiva, habría un Colegio para los **Economistas** que habilitaría para ejercer como **economista**, al que podrían acceder los licenciados en Ciencias Económicas, y otro para los Titulares Mercantiles, que habilitaría para ejercer como tales titulares o peritos mercantiles, al que podrían acceder tanto los titulares mercantiles como los diplomados y **economistas** de la rama de Empresariales: un Colegio pues para cada profesión, como impone la referida *Ley 2/1974, de Colegios Profesionales*.

A esta conclusión sobre la posibilidad de doble colegiación en los Colegios de **Economistas** y en el de Titulares Mercantiles había llegado en su momento este Tribunal en su Sentencia de 22 de junio de 1.973 y, posteriormente en relación con otros profesionales, en sus Sentencias de 25 de mayo de 1.992 (recurso de apelación 2.317/1.990) y 11 de diciembre de 2.003 (recurso de casación 2.912/2.000).

b. La denominación de los Colegios de Titulares Mercantiles.

El otro apartado del *artículo 4 de la Ley de Colegios Profesionales* que impone una limitación es el apartado 5. En el se estipula que "no podrá otorgarse a un colegio denominación coincidente o similar a la de otros existentes o que no responda a la titulación poseída por sus componentes o sea susceptible de inducir a error en cuanto a quiénes sean los profesionales integrados en el Colegio". De su tenor se deduce

con igual claridad que el objeto de la regulación es la denominación de los Colegios, y el precepto atiende específicamente a evitar que la denominación de un Colegio ocasione confusión con otros Colegios o respecto a la actividad profesional de la que el Colegio va a ser la representación corporativa. Como tal precepto que se refiere a las denominaciones, podía muy bien entenderse que nada tiene que ver con el problema que ahora tratamos, el de la base subjetiva de un determinado Colegio, pero quizás no resulta ocioso, para evitar dudas, comprobar que efectivamente eso es así en relación con los diversos incisos del apartado.

El que no pueda otorgarse a un Colegio una denominación coincidente con la de otros ya existentes ciertamente no tiene relación alguna con el anulado *artículo 3 de los Estatutos del Colegio Oficial de Titulados Mercantiles y Empresariales de Valencia* en el aspecto que se discute de la posibilidad de admitir en el mismo a los **economistas** de la rama de empresariales. En lo demás, habría que examinar si la admisión de los citados **economistas** especializados en empresariales supondría una susceptibilidad sobrevenida de confusión en la denominación del Colegio, que a partir de ese momento no reflejara con la deseable claridad "la titulación poseída por sus componentes", o "quiénes sean los profesionales integrados en el Colegio".

En primer lugar, tal cuestión sigue siendo una cuestión relativa a la denominación, antes que a la propiamente subjetiva. Pero en todo caso, aun admitiendo que si se provocara dicha confusión debiera anularse la posibilidad de ampliar la base subjetiva salvo que se adoptase una denominación colegial que evitase tal confusión, el hecho cierto es que ni la antigua ni la nueva denominación del Colegio origina confusión alguna de las reseñadas por el precepto (la titulación de los componentes o los profesionales integrados en el Colegio), a juicio de quien formula este voto particular. En efecto, ni la tradicional ni la nueva -que ha quedado firme con la modificación de haber añadido el término "empresariales"- conducen a la confusión respecto la titulación de sus integrantes: esto es, la denominación "Colegio Oficial de Titulados Mercantiles y Empresariales" no induce a pensar que se trata de la representación corporativa de los **Economistas**, licenciados en Ciencias Económicas -aunque los de una rama de esa licenciatura puedan darse de alta-, ni respecto a los profesionales integrados, que claramente está explicitado que son los tradicionales peritos/profesores/titulados mercantiles. Tanto más cuanto la denominación actual de las antiguas Escuelas Oficiales de Comercio es la de Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales.

En todo caso, es preciso insistir que este examen es sobre un precepto que se refiere a las denominaciones, y que de utilizarse para impedir la ampliación subjetiva podría serlo sólo en forma condicionada: en tanto que la denominación no se modificase para evitar las confusiones respecto a las que previene la Ley. Por lo demás y para acabar con este aspecto, la denominación introducida con la modificación estatutaria aprobada en 1.989 -incluyendo el término "empresariales"-, posiblemente refleje mejor la realidad profesional del Colegio, tanto porque desde su inscripción en 1.987 -aunque entonces no fuera impugnado- admitía en su seno, por virtud del artículo 3 anulado por la Sentencia a quo, a los licenciados y diplomados en empresariales, como por la circunstancia ya reseñada de la denominación actual de las antiguas Escuelas de Comercio: Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales.

c. Sobre el principio de proporcionalidad y el *artículo 5.4 de la Ley de Colegios Profesionales* y 36 de la Constitución .

Discrepo de la afirmación hecha en la Sentencia de casación de que el *apartado 4 del artículo 5 de la Ley de Colegios Profesionales* enuncie un "principio de proporcionalidad" del que derivaría, según se sostiene en la Sentencia, la imposibilidad de que en un mismo Colegio Profesional coexistan, al objeto del ejercicio de una determinada profesión, titulaciones de grado medio y de grado superior. Y, menos aún, que dicha imposibilidad pudiera hacerse derivar directamente del *artículo 36 de la Constitución* . En particular y respecto a la supuesta vinculación de los Colegios Profesionales a las profesiones tituladas superiores con cita de la STC 42/1986 , es preciso señalar no sólo que ya la situación actual contempla existencia de numerosos Colegios Profesionales para titulaciones de grado medio, como es el caso precisamente de los Colegios Profesionales de Titulares Mercantiles, sin que se haya objetado su constitucionalidad, sino muy principalmente que la citada Sentencia constitucional habla de "estudios superiores", no de licenciaturas frente a diplomaturas:

"Compete, pues, al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuando existe una profesión, cuándo esta profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es, profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia.

Por ello, dentro de las coordenadas que anteriormente se han mencionado, puede el legislador crear

nuevas profesiones y regular su ejercicio, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que la regulación del ejercicio de una profesión titulada debe inspirarse en el criterio del interés público y tener como límite el respeto del contenido esencial de la libertad profesional. Ninguna tacha puede ponerse, de acuerdo con las ideas anteriores, a la *Ley 43/1979* ."

Por lo demás la vinculación del legislador al interés público y al respeto al contenido esencial de la libertad profesional no supone ni permite, a mi juicio, ninguna conclusión de carácter general que afecte al nivel de las titulaciones en el sentido que se dice en la Sentencia.

CUARTO.- El Estatuto Profesional de **Economistas** y Titulares Mercantiles.

Procede ahora examinar si el referido *artículo 1 del Real Decreto 871/1977, regulador del estatuto profesional de economistas y profesores y peritos mercantiles* (hoy más comúnmente denominados titulares o titulados mercantiles), impide que los Estatutos del Colegio de Titulares Mercantiles y Empresariales de Valencia admitiera la colegiación de los licenciados y diplomados en empresariales.

Pues bien, el examen de dicho precepto muestra que es inequívoco en cuanto a su alcance, que se limita a establecer, en lo que aquí importa, tres cuestiones: quiénes pueden ejercer la profesión de **economistas** , quiénes pueden utilizar la denominación profesional de **economista** y, por último, lo relativo a la preceptiva colegiación para el ejercicio de su profesión de los profesores y peritos mercantiles.

Así, en lo que afecta a los **economistas** , el Estatuto contempla dos previsiones estrechamente relacionadas aunque diversas: qué titulaciones habilitan para ejercer la profesión de **economista** (párrafo primero, primer inciso, y segundo párrafo), y quiénes pueden utilizar la denominación profesional de **economistas** -probablemente una mejor redacción hubiera sido la de quiénes pueden ejercer la profesión de **economistas** -: "los titulados a que se refieren los dos párrafos anteriores que se hallen incorporados a los Colegios de **Economistas** correspondientes". Y en lo que respecta a los "profesores y peritos mercantiles", lo único que se establece es su obligatoria colegiación para el ejercicio de la profesión: "los profesores y peritos mercantiles, para el ejercicio de su profesión, deberán estar adscritos a los Colegios de Titulares Mercantiles respectivos".

Esto es, el Estatuto profesional de ambas profesiones, **economistas** y profesores y peritos mercantiles, se limita a imponer a los respectivos profesionales la obligación de pertenecer a su colegio respectivo, los **economistas** al Colegio de **Economistas** que preceda y los profesores y peritos mercantiles al Colegio de Titulares Mercantiles correspondiente. En cuanto a las titulaciones que habilitan a una y otra profesión, el precepto tan sólo enumera las que habilitan para ejercer la de **economistas** y señala que sólo podrán utilizar la denominación de **economistas** quienes de ellos "se hallen incorporados a los Colegios de **Economistas** correspondientes". Respecto a los titulares mercantiles, el Estatuto se limita a señalar que los profesores y peritos mercantiles, en referencia a quienes tienen tal titulación, deberán, para ejercer su profesión "estar adscritos a los Colegios de Titulares Mercantiles respectivos".

En definitiva, el precepto difiere en el tratamiento a ambas profesiones. Mientras que en el caso de los **economistas** expresamente señala una lista exhaustiva de titulaciones que habilitan para ejercer tal profesión ("la profesión de **economista** sólo podrá ser ejercida, en el territorio nacional, por quienes se hallen en posesión de los títulos...") -que además habría de entenderse ahora a la luz de la incidencia del derecho comunitario en la cuestión-, para los peritos mercantiles tan sólo contempla la obligación de colegiación. Lo cual sin duda, tiene que ver con el distinto nivel de los estudios requeridos, licenciatura en un caso y enseñanza no universitaria en el otro, así como con la existencia de diversas especialidades en el caso de los **economistas** .

Para la cuestión a resolver en el recurso de casación, lo que importa es, sin embargo, que no se deduce del precepto ni una previsión expresa ni, sobre todo, una limitación de las titulaciones que habilitan para el ejercicio de la profesión de perito mercantil. Tan sólo la obligación de colegiación.

Corolario de todo ello es que quedan sin fundamento, en opinión de quien suscribe, los argumentos relativos a la falta de competencia de la Junta del Colegio de Titulares Mercantiles de Valencia para aprobar la regulación que contenía el *artículo 3 de sus Estatutos* , puesto que, frente a lo que se afirma en la Sentencia de instancia, la admisión de la posibilidad de que los licenciados y diplomados en empresariales puedan ejercer la profesión de peritos mercantiles mediando su incorporación al Colegio correspondiente, no implica modificación ni contravención alguna del Estatuto en cuestión.

QUINTO.- Excluido que la Ley de Colegios Profesionales o el *Real Decreto 871/1977* prohíban la

previsión del *artículo 3 de los Estatutos* anulada por la Sentencia de instancia, sólo quedaría comprobar la adecuación de conocimientos. En efecto, es claro que la admisión por un Colegio Profesional de quienes ostenten una determinada titulación para el ejercicio de la profesión que dicho Colegio represente requiere dos condiciones inexcusables: que tal posibilidad no esté vedada por norma alguna -cuestión examinada hasta ahora- y, en segundo lugar, que los conocimientos derivados de la titulación que se admite como habilitación para el ejercicio de la profesión sean equivalentes o superiores a los de la titulación específicamente encaminada (de haberla) a la profesión de que se trate.

Pues bien, dicha cuestión queda resuelta en el caso de autos con claridad por el propio Estatuto Profesional, puesto que el mismo equipara puntualmente las funciones atribuidas a los **economistas** en relación con la economía de la empresa y a los peritos mercantiles. Esto es, además de las funciones que el Estatuto atribuye a los **economistas** en relación con la economía general, también les habilita para las mismas funciones en relación con la economía de la empresa que a los profesores y peritos mercantiles, de lo que se deriva con toda claridad que considera equivalentes la capacitación profesional que para dicho ámbito hayan adquirido unos y otros en la titulación correspondiente.

Por todas las razones expuestas, entiendo que debía haberse estimado, en su tercer motivo, el recurso de casación formulado por el Colegio Oficial de Titulares Mercantiles y Empresariales de Valencia y el Consejo de Colegios de Titulados Mercantiles y Empresariales de la Comunidad Valenciana, así como, de forma congruente, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por dichas entidades."

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico. Alfonso Llamas Soubrier.- Firmado.