

## Aula de Derecho Sanitario

# CONFERENCIA DE CLAUSURA DEL IV CONGRESO ANDALUZ DE DERECHO SANITARIO "HOMOGENEIZACIÓN Y GARANTÍAS EN LOS PROCESOS DEONTOLÓGICOS Y SANCIONADORES"

CLOSING CONFERENCE OF THE IV ANDALUSIAN CONGRESS OF HEALTH LAW. HOMOGENIZATION AND GUARANTEES IN DEONTOLOGICAL AND SANCTIONING PROCESSES

**Pérez Sarabia, Manuel<sup>1</sup>**

1. Secretario G. Técnico-Letrado del CACM

Enviado: 11/11/2024 | Revisado: 02/12/2024 | Aceptado: 04/12/2024

DOI:10.15568/am.2024.820.ds01

Actual Med.2024;109(820):192-195

Tras los saludos iniciales a los asistentes y congresistas, quisiera expresar mi agradecimiento a Don Antonio de Torres Viguera, Letrado Jefe del Consejo Andaluz de Colegios de Médicos, por la confianza depositada en mí al invitarme a impartir la conferencia de clausura de este IV Congreso Andaluz de Derecho Sanitario. Es un honor y, por supuesto, me esforzaré por ofrecer esta exposición con la mayor dignidad que merecen tanto nuestro querido amigo, mi maestro jurídico, como la excelencia de este Congreso.

Las directrices que intentaré transmitir en esta intervención, y que él ha solicitado compartir con los colegios profesionales sanitarios y en este ámbito doctrinal del derecho sanitario, son tres:

1. La concienciación sobre la relevancia jurídica de la función pública asignada a los colegios profesionales con la potestad sancionadora.
2. La exigencia de garantías para los derechos fundamentales, acordes con esta función pública, que es el control deontológico.
3. La importancia de seguir una directriz homogeneizadora en los procedimientos deontológicos y sancionadores.

### 1. LA CONCIENCIACIÓN, SOBRE LA RELEVANCIA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ASIGNADA A LOS COLEGIOS PROFESIONALES, CON POTESTAD SANCIONADORA.

La primera cuestión que debemos considerar es que la potestad sancionadora no es una facultad absoluta de los colegios profesionales, sino que está sujeta a dos aspectos fundamentales:

La voluntad del legislador, quien ha establecido esta función pública a través de la Ley de Colegios Profesionales 2/1974, de 13 de febrero, la cual mantiene la colegiación obligatoria hasta la fecha. Esta normativa, desarrollada por las comunidades autónomas, se basa en los títulos competenciales de los artículos 149.1.18 y 30 de la Constitución Española, relativos al régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Así, el legislador ha conferido a los colegios profesionales el carácter de administración pública, consolidado por el bloque de constitucionalidad, comenzando con la STC 76/1983 de 5 de agosto.

El cumplimiento adecuado de las competencias y facultades públicas asignadas a los colegios, que ha sido un tema recurrente en los tribunales. Un ejemplo es la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que valida los permisos para los cargos colegiales, argumentando que estos deben cumplir con un

Correspondencia

**Manuel Pérez Sarabia**

Consejo Andaluz de Colegios de Médicos

E-mail: secretaria@cacm.es

deber inexcusable de carácter público, como son las funciones de representación.

El Tribunal Constitucional ha consolidado la idea de que los colegios profesionales son corporaciones de derecho público, con atribuciones para ejercer funciones públicas. En sus sentencias, como la 3/2013 o la 89/2013, subraya que:

“Se viene a atribuir a los colegios profesionales el ejercicio de funciones propias de los poderes públicos”. Considerándolos como poderes públicos.

Asimismo, dispone que: “Facultad típicamente pública de verificar el cumplimiento de los requisitos de ejercicio de una determinada profesión”; “Autorizar dicho ejercicio”; “..y nada hay más típicamente vinculado a la vertiente pública de los colegios profesionales que su función de sustituir a una administración pública en la autorización para el ejercicio de una actividad concreta”.

Sin embargo, también se señala que:

*“El carácter forzoso de la colegiación, aunque supone una excepción al principio constitucional de libertad de asociación, está justificado por el interés público que persigue.”*

Es decir, la colegiación es una garantía para asegurar que los colegios, y por ende los profesionales, ejercen competencias exclusivas en la ordenación de la profesión, particularmente en áreas de especial afectación al interés público, como la protección de la salud y la integridad física.

Condiciones para la legitimidad constitucional:

Ahora, el TC advierte que la colegiación debe demostrar ser un instrumento eficiente para el control del ejercicio profesional, en defensa de los destinatarios de los servicios. Concretamente: *“una necesaria vinculación con la tutela de los intereses generales”*; *“Que el colegio desempeñe, efectivamente, funciones de tutela del interés público de quienes son destinatarios de los servicios...”* Reiterando siempre, que debe existir una la relación. *Entre la concreta actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente garantizados;..”*

Por tanto, el Tribunal Constitucional condiciona la potestad pública colegial y sancionadora a los siguientes puntos:

- Ser un instrumento eficiente de control.
- Tutelar los intereses generales de manera objetiva.
- Ejercer funciones de tutela del interés público.
- Proteger los derechos y valores constitucionalmente garantizados.

En este sentido es numerosa la actividad que desarrollan los colegios profesionales, y por ello, tanto el poder legislativo en su libertad los mantiene y por ello también el Tribunal Constitucional los avala, pero, si creemos en este sistema no podemos relajar en ningún caso la función tan importante que nos ha sido delegada.

Porque en esa propia libertad se puede modificar la normativa por el Congreso de los Diputados, por el constituyente, por el soberano del pueblo español.

Al igual que también el propio Tribunal Constitucional puede modificar su doctrina ante alguna evidencia o ante evidencias que pongan de manifiesto que no se está ejerciendo con efectividad esa Función Pública.

Efectividad que ha establecido como condición *sine qua non*.

Entre las funciones públicas que garantizan esa efectividad encontramos por supuesto el registro de colegiados público, como todos saben, la función del control del intrusismo profesional para garantizar que se prestan los servicios de cada profesión sanitaria por personal que esté cualificado y con capacidad, la formación continuada, que garantice un ejercicio profesional adecuado a los tiempos y avances de la ciencia.

Me gustaría señalar 3 cuestiones que garantizarían y perfeccionarían esa eficiencia colegial, que han quedado en el camino pendientes de una puesta en funcionamiento final, que creo que sería el colofón a la eficiencia que nuestro marco normativo europeo y con nuestro propio Tribunal Constitucional nos demanda.

Las 2 primeras me refiero a la validación periódica de la colegiación y a la recertificación de los profesionales, que consideramos que no debe de ser asumida por ningún otro tipo de institución que no sean los colegios profesionales, y mucho menos por entidades privadas con modelos de certificación de calidad.

La tercera función a la que me refiero es la colegiación de oficio, que, como ustedes conocen, el Tribunal Supremo en Sentencia 1216/2018, de 16 de julio, ha validado como una opción válida en derecho. Instrumento para que los Colegios puedan ejercer su potestad administrativa para garantizar la calidad en la atención de los pacientes, mejorando el sistema contra los actos sanitarios ilegales y el control del intrusismo.

Por último, recalcar la función que nos trae en este momento y qué es núcleo esencial de la función colegial, que es la homogenización de la función de control deontológico y la potestad sancionadora en casos de incumplimientos.

## 2. LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL CONTROL DEONTOLÓGICO: LA EXIGENCIA DE GARANTÍAS PARA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

Nuestro querido Don Antonio de Torres, como Letrado del Consejo Andaluz de Colegios de Médicos, desde antes de su constitución oficial, siempre ha mostrado una profunda preocupación por la salvaguarda de los derechos fundamentales en los procesos sancionadores. Coincido plenamente con esta preocupación y quiero destacar dos razones por las que los colegios profesionales deben ser especialmente cuidadosos con estas garantías:

- Relación de sujeción especial con la administración: Como ha señalado el profesor García de Enterría, las profesiones con colegiación obligatoria están sujetas a una relación especial con la administración, lo que implica una serie de obligaciones adicionales en comparación con los ciudadanos no colegiados. Esta sujeción especial está justificada por el interés público que suponen las profesiones sanitarias, pero también impone una responsabilidad adicional para los colegios en cuanto a la protección de los derechos de los colegiados.
- Evitar las “penas de banquillo”: Esta es una reivindicación histórica de la asesoría jurídica del Consejo Andaluz de Colegios de Médicos. Las “penas de banquillo” ocurren cuando los profesionales enfrentan largos procesos judiciales por presuntas negligencias o imprudencias, lo que causa un grave perjuicio a su reputación y bienestar. Por tanto, en los procesos sancionadores colegiales, que tienen un paralelo con los procesos penales, debemos actuar con la máxima celeridad y simplificación para evitar que se repita esta situación en el ámbito colegial.

A este respecto, la mayoría de la doctrina académica, como los Profesores Suay Rincón y García de Enterría, respaldada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, subraya que los principios y garantía que deben aplicarse en el derecho sancionador administrativo (como el que nos ocupa) son los mismos que en el derecho penal. Además, esta cuestión de alguna manera quedó resuelta con una importante sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 21 de febrero de 1984 “caso ozturk”, donde se sentenció que el derecho fundamental del acusado a ser informado de la acusación en la lengua que comprende es también aplicable en el derecho sancionador administrativo. Siendo un ejemplo paradigmático de esta coincidencia de principios que subrayamos, con lo que mostramos absoluta sintonía los Letrados aquí presentes que hemos podido comprobar en nuestro día a día, en nuestra práctica, en los distintos procesos administrativos y judiciales en los que intervenimos.

Entre los principales principios y garantías señalados, se incluyen:

- Principio de tipicidad y legalidad.

- Principio de non bis ídem.
- Principio de irretroactividad de las normas no favorables.
- El principio de presunción de inocencia.
- Principio de derecho a la defensa.
- Principio de adecuada motivación y fundamentación de las resoluciones administrativa.
- Principio de independencia y separación del órgano instructor del órgano a quien corresponda la resolución final del proceso.
- Derecho a estar acompañado por un letrado o por un hombre bueno.
- Principio de responsabilidad.
- Principio de proporcionalidad.
- Principio de control jurisdiccional.

Sobre todos estos principios han corrido ríos de tinta, pero por la peculiaridad de nuestras corporaciones de derecho público me gustaría destacar la importancia del derecho a una resolución motivada y fundada en derecho, el principio basado en la razonabilidad, explicación y transparencia de los hechos que han dado lugar a esa resolución y la fundamentación jurídica que la sustenta.

Esa motivación tiene una gran importancia porque es un eje vertebrador de las garantías y de la legalidad, en cuanto debe de tratar, si no todas las cuestiones planteadas en el proceso sancionador, al menos todas las más relevantes, y esta motivación es una muestra del sometimiento pleno a la ley y al derecho que evidencia la culminación del sistema de derechos y garantías característico del Estado de Derecho, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional.

Es importante señalar, que se exige por nuestro ordenamiento jurídico que la motivación tenga una fundamentación de derecho, como consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y no fruto de la arbitrariedad.

No basta con una apariencia de motivación, señala la Sala Segunda del TC.

## 3. LA RELEVANCIA DE SEGUIR UNA DIRECTRIZ HOMOGENEIZADORA DE PROCEDIMIENTOS DEONTOLÓGICOS Y SANCIONADORES.

Los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica, así como el derecho fundamental a la igualdad

nos obligan a avanzar hacia la homogeneización estatutaria y de los procesos sancionadores y deontológicos.

Una homogeneización que recoja todos los principios enunciados como una práctica ordinaria y habitual de los colegios profesionales.

En esta misión, el órgano que es espíritu del ámbito colegial y cumple una función esencial, las comisiones de deontología médica, cuya función es asesorar e informar en todos los expedientes y procesos sancionadores disciplinarios, además de elevar informes en todas las cuestiones de interés deontológico, siendo pilares estructurales de las organizaciones colegiales.

En este sentido, los consejos autonómicos o los consejos generales en su caso, con sus comisiones deontológicas, cumplen una función fundamental en esta actividad de homogeneización y armonización de procesos, aunando criterios que se apliquen en todos los colegios provinciales.

Esta armonización no solamente se da mediante propuestas de criterios, sino también a través el desarrollo de resoluciones, como órgano superior jerárquico con competencias para la resolución de los recursos de alzada que agotan la vía administrativa, preceptivos para que los administrados pueden acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, en caso de desacuerdo.

Esta función homogeneizadora adquiere mayor relevancia, pues, cuando analizamos la doctrina, existe un sector doctrinal -que en palabras de ENTERRÍA- ha emprendido *“batalla por la reducción de las relaciones de sujeción especial”*, donde autores como García Macho o Sainz Moreno proponen regular esta materia por Ley de Estado.

Precisamente, estas voces argumentan la propuesta de que sea el Estado el que se haga cargo de la regulación de los procesos sancionadores colegiales, por lo que ellos consideran falta de homogeneización y de armonización, además de la necesaria concreción de conceptos jurídicos indeterminados, y de tipificación.

Esta cuestión, que puede parecer un debate antiguo y reducido en el ámbito doctrinal académico, hoy en día adquiere especial relevancia y actualidad cuando precisamente la normativa que regula el llamado test de proporcionalidad de los colegios dispone la revisión de los Códigos de Deontológicos por parte de la Comisión Nacional de Mercados, Valores y Competencia, en los términos explicados magistralmente por nuestro querido compañero don Ricardo de Lorenzo en la conferencia inaugural de este Congreso.

Y, al fin y al cabo, esta actuación no deja de ser una respuesta a esas voces que llaman a una supervisión de la Ley Estatal.

O por qué no, también puede considerarse en esta corriente de pensamiento la reciente delegación del Ministerio de Sanidad en una entidad de certificación privada para llevar a efecto los sistemas de la validación periódica o recertificación de los profesionales prevista por la Directiva de Cualificaciones Profesionales.

#### 4. CONCLUSIÓN.

En definitiva, los que creemos en el sistema de colegios profesionales como garantía de independencia, para que los profesionales colegiados puedan anteponer los derechos de sus pacientes, en el ámbito sanitario, por encima de todo, por encima de ideología, de política o de cualquier otro interés, y además conocemos, internamente, la importancia de esta garantía fundamental e imprescindible, si queremos garantizar esa independencia, debemos actuar y avanzar hacia la homogeneización y armonización en el ejercicio de las potestades públicas que nos han sido encomendadas.

Y sin más, agradeciendo el honor nuevamente, así como la confianza del Consejo Andaluz de Colegios de Médicos y del Comité Científico y Organizador de este Congreso, agradezco también cordialmente su atención. Quedando siempre a su disposición.

#### CONFLICTO DE INTERESES

Los autores/as de este artículo declaran no tener ningún tipo de conflicto de intereses respecto a lo expuesto en el presente trabajo.

#### Si desea citar nuestro artículo:

Sarabia Pérez M. Conferencia de Clausura del IV Congreso Andaluz de Derecho Sanitario “Homogeneización y garantías en los procesos deontológicos y sancionadores”. Actual Med.2024;109(820):192-195. DOI:10.15568/am.2024.820.ds01