

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**4802** *Sala Primera. Sentencia 1/2011, de 14 de febrero de 2011. Conflictos positivos de competencia 4824-2002, 4825-2002, 4826-2002, 4827-2002 y 4828-2002 (acumulados) y recurso de inconstitucionalidad 1065-2004. Interpuestos por la Diputación General de Aragón en relación con diversos convenios de colaboración en materia de formación continuada de las profesiones sanitarias, y respecto de los artículos 35.1 y 4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias. Competencias sobre sanidad, educación y régimen estatutario de los funcionarios públicos (SSTC 95/2002 y 190/2002). Nulidad parcial de los convenios de colaboración y de los preceptos legales.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En los conflictos positivos de competencia núms. 4824-2002, 4825-2002, 4826-2002, 4827-2002 y 4828-2002, acumulados por Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 246/2002, de 26 de noviembre, promovidos por la Diputación General de Aragón contra diversos convenios de colaboración en materia de formación continuada de las profesiones sanitarias, y en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2004, planteado por la Diputación General de Aragón contra diversos artículos de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, acumulado a los anteriores procesos por Auto de esta Sala 195/2009, de 29 de junio. Ha sido parte en todos los procesos, además del recurrente, el Gobierno de la Nación, representado por la Abogacía del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. El día 3 de agosto de 2002 tuvieron entrada en el Registro General de este Tribunal cinco escritos del representante de la Diputación General de Aragón interponiendo otros tantos conflictos positivos de competencias contra los convenios de colaboración en materia de formación continuada de determinadas profesiones sanitarias (veterinarios, médicos, odontólogos y estomatólogos, farmacéuticos y diplomados de enfermería) celebrados el 8 y el 15 de febrero de 2002 entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Sanidad y Consumo, y los respectivos Consejos Generales de los Colegios de dichas profesiones. Tales escritos fueron registrados con los núms. 4824-2002, 4825-2002, 4826-2002, 4827-2002 y 4828-2002, siendo la única diferencia entre los mismos la profesión sanitaria regulada en cada convenio y, por consiguiente, el concreto Consejo General de los Colegios Profesionales que lo suscribió. Siguiendo el orden de registro, los convenios recurridos afectan a la formación continuada de veterinarios, médicos, odontólogos y estomatólogos, farmacéuticos y enfermeros, respectivamente.

Todos los escritos instan la nulidad de los convenios recurridos y la declaración de que la competencia en materia de acreditación de la formación continuada de las profesiones sanitarias corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón. Tras recordar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LOTC para interponer un conflicto positivo de competencias, las alegaciones que sustentan la pretensión de fondo del Gobierno autonómico pueden resumirse del siguiente modo:

a) Los convenios recurridos encomiendan a los respectivos Consejos Generales de los Colegios Profesionales el ejercicio, en el ámbito estatal, de diversas funciones: acreditar las enseñanzas específicas de la formación continuada de la respectiva profesión; expedir los certificados o diplomas que acrediten con carácter oficial las enseñanzas impartidas; emitir informes a los efectos de la evaluación y supervisión de las actividades realizadas al amparo de los respectivos convenios. A través de la técnica de la encomienda de gestión prevista en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, se concede a los Consejos la condición de entidad acreditadora de la formación continuada de las profesiones sanitarias. Los convenios recurridos no constituyen por ello actos normativos, sino actos administrativos de ejecución de la competencia en materia de formación continuada de las profesiones sanitarias.

b) Por lo que respecta al encuadramiento material de dichos convenios, se aduce que su contenido incide directamente en el ámbito de la sanidad, pues las funciones de formación continuada tienen por objeto mantener o mejorar la competencia de los profesionales sanitarios, que son los sujetos encargados de velar por la prevención y curación de los ciudadanos. La participación en los convenios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se considera testimonial, al ser la formación continuada algo posterior a las titulaciones profesionales que competen a este Ministerio. La materia afectada por los convenios impugnados es la sanidad, pudiendo incidir sólo de forma colateral el ámbito competencial de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas.

c) Los títulos competenciales del Estado que se proyectan sobre la materia sanitaria están reconocidos en los artículos 149.1.1 y 149.1.16 CE. Estos títulos habilitan al Estado para regular un sistema normativo de la sanidad nacional (STC 32/1983). La Ley general de sanidad no contiene, sin embargo, ninguna referencia a la formación continuada de las profesiones sanitarias que sea básica, operando por tanto la cláusula residual a favor de las Comunidades Autónomas prevista en el artículo 41.2 de dicha Ley. La regulación realizada por el propio Estado no recoge, por tanto, la formación continuada como competencia estatal.

d) La Comunidad Autónoma de Aragón es titular de diversas competencias que se proyectan en este ámbito: la competencia exclusiva en materia de sanidad e higiene [art. 35.1.40 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr)], la competencia ejecutiva de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 39.1.1 EAAr), y la competencia exclusiva en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas (art. 35.1.22 EAAr). Todos estos títulos atribuyen a la Comunidad Autónoma de Aragón la plena competencia ejecutiva en el ámbito sanitario. En virtud de la misma, la Comunidad Autónoma ha ejercido funciones en materia de formación continuada de las profesiones sanitarias a través del Decreto 46/1999, de 11 de mayo, por el que se crea la Comisión de Formación Continuada de las Profesiones Sanitarias de la Comunidad Autónoma de Aragón, entre cuyas funciones figura la organización y gestión de la acreditación de centros, actividades y profesionales. Y todo ello en el marco del Convenio de la Conferencia Sectorial de 15 de diciembre de 1997, suscrito por las Consejerías de Sanidad de las Comunidades Autónomas y los Ministerios de Sanidad y Consumo, y Educación y Cultura. En este mismo sentido, se recuerda que la Ley de las Cortes de Aragón 6/2002, de 15 de abril, de salud ha creado el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud, al que se ha atribuido el desarrollo de los planes de formación continuada de los profesionales sanitarios. En definitiva, concluye el representante autonómico, las competencias ejecutivas en materia de formación continuada corresponden, dentro de su ámbito territorial, a la Comunidad Autónoma de Aragón.

e) Sentado que la competencia en materia de formación continuada de las profesiones sanitarias corresponde a las Comunidades Autónomas, se rechaza que los convenios impugnados puedan ampararse en la competencia de coordinación general de la sanidad que ostenta el Estado en virtud del artículo 149.1.16 CE. Se recuerda en este sentido que esta materia ha sido tradicionalmente un ejemplo de verdadera coordinación entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas. Prueba de ello es el Convenio de Conferencia Sectorial de 15 de diciembre de 1997 del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre formación continuada de las profesiones sanitarias, en el que se crea la Comisión de Formación Continuada del Sistema Nacional de Salud precisamente para coordinar el ejercicio de las respectivas competencias, en el que se reconoce que son las Comunidades Autónomas, y nunca la Administración central, las que tienen que desarrollar y ejecutar los acuerdos de la mencionada Comisión. El repaso de este convenio sirve al letrado autonómico para recordar que la organización y gestión de la acreditación de los centros y actividades de formación del personal sanitario, así como la evaluación e inspección del sistema se atribuyen expresamente a las Comunidades Autónomas. En definitiva, de acuerdo con dicho convenio, las acreditaciones que sobre formación continuada lleven a cabo las Comunidades Autónomas tienen valor en todo el sistema nacional de salud. Ello le lleva a denunciar que, a través de los convenios impugnados, el Estado ha prescindido unilateralmente y sin tener competencia para ello de la coordinación establecida entre todas las Comunidades.

Con este mismo propósito también se cita el acuerdo adoptado por la Comisión de Formación Continuada del Sistema General de Salud el 29 de julio de 1999 en relación con el sistema acreditador de actividades de formación continuada. Dicho acuerdo fija una serie de criterios generales comunes y mínimos para todas las Comunidades Autónomas, aunque reconoce que son éstas las que deben conceder las acreditaciones a las instituciones públicas o privadas que actúan como entidades acreditadoras en las actividades de formación continuada.

La denuncia de la pretendida extralimitación competencial se refuerza citando un dictamen del Servicio Jurídico del Estado en el Ministerio de Sanidad y Consumo, emitido el 16 de noviembre de 1999, en el que se reconoce que la acreditación a entidades públicas o privadas encargadas de las actividades de formación continua se configura como una actividad típica de ejecución, por lo que, de conformidad con los respectivos Estatutos de Autonomía, corresponde a las Comunidades Autónomas.

f) El representante autonómico rebate a continuación que la competencia del Estado para acreditar la formación continuada en materia sanitaria pueda fundamentarse en que dicha acreditación lo es a nivel estatal. Para ello se limita a recordar que los mecanismos de coordinación mencionados anteriormente garantizan que la acreditación autonómica pueda tener alcance nacional.

g) También se rechaza que los convenios impugnados puedan ampararse en la competencia estatal sobre títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30 CE). Así, se aduce que la formación continuada en materia sanitaria no es una enseñanza reglada cuya obtención sea necesaria para el ejercicio de las profesiones sanitarias, sino que tiene carácter voluntario y complementario. También se invoca la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 42/1981, 82/1986 y 122/1989), según la cual la competencia estatal se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, es decir, a las vinculadas a la obtención de títulos académicos de carácter oficial. La formación continuada, aunque tenga reconocimiento oficial, en ningún caso es un requisito previo para el ejercicio de las profesiones sanitarias, sino un método de formación que pretende mantener o mejorar la competencia profesional una vez obtenida la titulación básica o de especialidad correspondiente. No obstante, se recuerda que la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencias exclusivas en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas (art. 35.1.22 EAAr).

h) En definitiva, concluye el escrito del Letrado autonómico, los convenios impugnados inciden en las competencias ejecutivas que en materia de sanidad ostenta la Comunidad Autónoma de Aragón, correspondiendo a los órganos autonómicos el ejercicio coordinado de las funciones ejecutivas que afecten a la formación continuada de las profesiones sanitarias, de acuerdo con el Convenio de Conferencia Sectorial de 15 de diciembre de 1997, suscrito por los Consejeros autonómicos en materia de sanidad, el Ministerio de Sanidad y Consumo, el Ministerio de Educación y Cultura, y aprobado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

2. Las Secciones Primera, Tercera y Cuarta de este Tribunal admitieron a trámite los diversos conflictos positivos de competencia mediante providencias de 17 de septiembre de 2002. Dicha admisión fue publicada en los «Boletines Oficiales del Estado» de 3 y 8 de octubre de 2002.

3. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, compareció dentro de los plazos conferidos en las anteriores providencias y solicitó la desestimación de todas las demandas del Gobierno de Aragón. Los escritos de alegaciones del Abogado del Estado, idénticos en todos los conflictos y registrados el 9 de octubre de 2002, pueden resumirse del siguiente modo:

a) El representante del Gobierno de la Nación comienza analizando el Convenio de Cooperación Interterritorial de 15 de diciembre de 1997, concluyendo que el mismo no optó por un sistema de retitulación para garantizar la formación continuada de los profesionales sanitarios, que hubiera encontrado cobijo en el artículo 149.1.30 CE, sino por un sistema basado en la voluntariedad y la libertad de configuración de cada agente público y privado para establecer su respectivo sistema de formación. Dicho sistema de formación está limitado por los requisitos mínimos que el Convenio impone a los entes públicos, de manera que éstos, para establecer un sistema de formación, han de sujetarse a las pautas y criterios comunes que defina la Comisión de Formación Continuada. El Convenio no contiene, sin embargo, una cláusula residual que atribuya a las Comunidades Autónomas todo lo que no corresponde a la Comisión de Formación Continuada, puesto que en virtud del principio de libre configuración cada titular de un centro (público o privado) puede establecer su propio sistema de acreditación.

b) Dentro del marco establecido por el convenio de 1997, los convenios impugnados incorporan a los órganos de máxima representación institucional y corporativa de las respectivas profesiones sanitarias por no disponer las Administraciones territoriales de todos los medios técnicos idóneos para el ejercicio directo de la acreditación de la formación continuada. Dichos convenios vinculan a todos los entes territoriales y presuponen idénticas facultades de cada uno de ellos en el establecimiento del sistema de acreditación. En opinión del Abogado del Estado, tienen el mismo sentido y alcance que el Decreto del Gobierno de Aragón de 11 de mayo de 1999: ambos pretenden cumplir el convenio de 1997 sujetando las acreditaciones a las pautas establecidas en el mismo; pero difieren en los instrumentos de que se sirven, puesto que el Decreto autonómico instituye con este fin unos órganos permanentes, mientras los convenios impugnados acuden a la encomienda de gestión para aprovechar los conocimientos y la experiencia de la Administración institucional. Se señala que la encomienda de gestión no representa cesión de ninguna competencia (cláusula cuarta de los convenios), correspondiendo la resolución de los recursos y reclamaciones a los Ministerios competentes. También se argumenta que el acto de acreditación no es reglado, por lo que no puede reputarse manifestación de competencia alguna.

c) Para el Abogado del Estado la *causa petendi* del conflicto descansa en una inexacta identificación de la acreditación como competencia. La acreditación es un elemento del propio sistema que pueden asumir los agentes públicos o privados y que responde a un principio de libre configuración. De ahí que no pueda reivindicarse una concepción excluyente de la competencia de acreditación que como en el caso de los convenios impugnados cuenten con la participación de otros agentes. El planteamiento

de los conflictos sería adecuado si la acreditación fuera realmente un monopolio del poder público, aunque en ese caso el título competencial afectado no sería el del artículo 149.1.16 CE, sino el del artículo 149.1.30 CE, puesto que la misma no diferiría de cualquier otra titulación académica o facultativa.

d) Los convenios impugnados se inscriben, en opinión del representante del Gobierno de la Nación, en una típica acción de coordinación sanitaria, tal y como viene a reconocer el propio Gobierno aragonés. El artículo 40 de la Ley general de sanidad permitiría fórmulas más intensas de coordinación como la homologación de programas o el establecimiento de títulos académicos que completen los obtenidos por la formación universitaria. Pero los convenios impugnados han optado por un modelo distinto, que tiene su origen en el convenio de 1997, y que se basa en la naturaleza no reglada de la formación continua, la participación de la Administración institucional y en el carácter no excluyente de la acreditación. De ahí que la aceptación de este convenio por parte del Gobierno recurrente no resulte coherente con la pretensión de reconocer a las Comunidades Autónomas una exclusividad en el sistema de acreditación.

Finalmente, también se señala que en la materia controvertida no cabe contraponer la legislación básica y su ejecución, ya que de lo que se trata es de una acción coordinadora incompatible con la existencia de competencias excluyentes de acreditación, al basarse en un principio –la libre acreditación por parte de entes públicos o privados– que sólo se ve limitado por la sujeción a los criterios de la Comisión instituida en el Convenio de 1997.

4. La Secretaría de Justicia del Pleno, por diligencias de ordenación de 9 de octubre de 2002, hizo constar la personación en tiempo y forma del Abogado del Estado, quedando pendiente en su momento para deliberación y votación de las Sentencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 84 LOTC.

5. El representante del Gobierno de Aragón, mediante escrito registrado el 11 de octubre de 2002, solicitó la acumulación de los conflictos de competencia núms. 4825-2002, 4826-2002, 4827-2002 y 4828-2002 al conflicto núm. 4824-2002.

6. El representante del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, mediante escrito registrado el 14 de octubre de 2002, solicitó personarse como coadyuvante en el conflicto núm. 4825-2002.

7. La Sección Primera del Tribunal, por providencia de 29 de octubre de 2002, acordó tener por recibido el escrito anterior y oír a los representantes del Gobierno de la Nación y de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con dicha solicitud de personación.

8. La Sección Cuarta del Tribunal, por providencia de 29 de octubre de 2002, acordó incorporar a los autos el escrito de representante del Gobierno aragonés instando la acumulación de los diversos procesos, y oír al Abogado del Estado en relación con el mismo.

9. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el 7 de noviembre de 2002, se mostró contrario a la personación del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos en el conflicto núm. 4825-2002.

10. El Abogado del Estado, por escrito registrado el 7 de noviembre de 2002, estimó procedente la acumulación solicitada por el representante del Gobierno aragonés.

11. El Pleno del Tribunal Constitucional acordó en el Auto 246/2002, de 26 de noviembre, acumular los conflictos positivos de competencia registrados con los núms. 4825-2002, 4826-2002, 4827-2002 y 4828-2002 al registrado con el núm. 4824-2002.

12. El 23 de febrero de 2004 fue registrado en este Tribunal escrito del representante de la Diputación General de Aragón interponiendo recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 35.1 y 35.4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, así como contra la disposición final primera de dicha Ley, por vulnerar las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de sanidad e higiene (art. 35.1.40 EAAr), colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas (art. 35.1.22 EAAr), así como la competencia ejecutiva de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 39.1.1 EAAr).

Las alegaciones que fundamentan dicha impugnación pueden resumirse del siguiente modo:

a) El representante autonómico comienza señalando que el recurso tiene su antecedente inmediato en los convenios de colaboración recurridos en los conflictos a los que se ha hecho referencia anteriormente. La ley impugnada pretende dar cobertura legal básica a las actuaciones ejecutivas que en los citados convenios se atribuyen a los órganos del Estado en el ámbito de la formación continuada de las profesiones sanitarias, así como a la encomienda de gestión realizada a favor de las Administraciones institucionales. El sistema de colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se venía utilizando en este ámbito y que se articulaba en torno al Convenio de Conferencia Sectorial del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de 15 de diciembre de 1997 habría sido alterado unilateralmente por el Estado, con la consiguiente vulneración de las competencias autonómicas, en dos pasos: en primer lugar, mediante los ya mencionados convenios de colaboración; y en segundo lugar, mediante la aprobación de la ley impugnada, que pretende dar cobertura legal a los mismos a través de los artículos 35.1 y 35.4, mediante los que el Estado asume plenas competencias ejecutivas en materia de formación continuada. El contenido de estos preceptos vulnera las competencias autonómicas reconocidas en los artículos 35.1.40, 35.1.22 y 39.1.1 EAAr, que atribuyen a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de sanidad e higiene y de Colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, así como la gestión en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Frente a ello, los títulos competenciales invocados por el Estado son los reconocidos en los artículos 149.1.1 –n relación con el art. 43– y 149.1.16 CE. Dichas competencias habilitan al Estado para regular un sistema normativo de la sanidad nacional con carácter básico, correspondiendo su desarrollo y ejecución a las Comunidades Autónomas.

b) Desde un punto de vista material se aduce que las funciones de formación continuada sanitaria se encuadran preminentemente en la competencia sanitaria, puesto que su objeto es mantener o mejorar la competencia de los profesionales sanitarios una vez obtenida la titulación profesional, aunque se admite cierta incidencia de la competencia sobre ejercicio de las profesiones tituladas.

c) El Letrado autonómico descarta a continuación que la norma impugnada pueda ampararse en las facultades de coordinación que el artículo 149.1.16 CE reconoce al Estado, pues este precepto constitucional sólo lo habilita para establecer las normas básicas de la sanidad nacional, correspondiendo su desarrollo legislativo y ejecución a las Comunidades Autónomas que las hayan asumido, caso de la Comunidad de Aragón, de acuerdo con los preceptos estatutarios antes citados. Tras recordar la evolución del sistema de acreditación de la formación continuada sanitaria (en especial, el Decreto 46/1999, de 11 de mayo), se señala que la ley impugnada pretende consolidar a favor del Estado las actividades de formación continuada de carácter ejecutivo relativas a la acreditación de centros, actividades y profesionales, con el fin de poder formalizar unilateralmente con los Consejos Generales de Colegios profesionales los correspondientes convenios, excluyendo así a las Comunidades Autónomas del ejercicio de tales funciones de ejecución. Más que coordinar, se concluye, lo que se hace es reconocer la posibilidad que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan formalizar delegaciones de competencias paralelas. En este mismo sentido, se recuerda que las facultades de coordinación no pueden conllevar al mismo tiempo el ejercicio paralelo de competencias ejecutivas, algo que sólo está permitido constitucionalmente en supuestos expresamente previstos como

el del artículo 149.2 CE. Con cita de la STC 42/1983, de 20 de mayo, se recuerda que la competencia de coordinación general en el ámbito sanitario es distinta de la fijación de las bases en este ámbito, y que pretende integrar la diversidad de las partes en el conjunto, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones. Esto no se materializaría en el caso de la ley recurrida, puesto que las normas impugnadas incrementan la diversidad al posibilitar que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan acreditar centros y actividades de formación continuada, aumentándose con ello las posibles contradicciones.

d) Tras recordar la evolución jurisprudencial en relación con el concepto material y formal de las bases, la demanda aduce que en la Ley General de sanidad no existe reserva a favor del Estado en materia de formación continuada, por lo que la competencia en esta materia, especialmente la ejecutiva, debe corresponder a las Comunidades Autónomas. No cabe, en opinión del representante autonómico, que el Estado se aparte del concepto de lo básico predeterminado por él mismo y cambie su delimitación asumiendo competencias no ya normativas, sino meramente ejecutivas que venían desempeñando las Comunidades Autónomas en el marco de una coordinación general.

e) Por lo que respecta al artículo 149.1.1 CE, invocado de forma genérica en la disposición final primera de la ley impugnada como título competencial habilitador de la misma, se considera que no es aplicable al caso, sobre todo respecto a las funciones ejecutivas en el ámbito de la acreditación de los centros y actividades de formación continuada. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la función que podría desempeñar el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales reconocidos en los artículos 36 y 43 CE sería el establecimiento de un mínimo común denominador normativo. Lo que no puede ampararse en dicho título es el ejercicio paralelo de una competencia por parte del Estado y las Comunidades Autónomas.

f) Finalmente, se rechaza que el alcance territorial de las acreditaciones –que son nacionales– justifique que el Estado pueda otorgarlas en ejercicio de sus funciones de coordinación general en el ámbito sanitario (art. 149.1.16 CE). Dicha coordinación puede implicar el establecimiento de unos criterios homogéneos que deben cumplirse en todo el territorio nacional, tal y como se ha venido haciendo a través del Consejo Interterritorial del Consejo Nacional de Salud. Pero en ningún caso puede implicar que el Estado usurpe el ejercicio de una competencia autonómica o que ésta pueda ejercerse simultáneamente por el Estado y las Comunidades Autónomas.

g) El recurso concluye solicitando, en consecuencia, la anulación de los artículos 35.1 párrafo 1 y 35.1 párrafo 1 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, así como de la disposición final primera, que confiere a dichos preceptos la condición de legislación básica al amparo de los artículos 149.1.1 y 149.1.16 CE, por vulnerar las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón reconocidas en los artículos 35.1.40, 35.1.22 y 39.1.1 EAAR.

h) Por otrosí se solicita la acumulación del recurso a los conflictos positivos de competencia registrados con los núms. 4825-2002, 4826-2002, 4827-2002 y 4828-2002, acumulados a su vez al registrado con el núm. 4824-2002, teniendo en cuenta su conexión directa.

13. La Sección Tercera del Tribunal, por providencia de 23 de marzo de 2004, acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado del mismo a las partes mencionadas en el artículo 34 LOTC a los efectos de personación y formulación de alegaciones, así como oír a las partes en relación con la acumulación solicitada por el recurrente. La admisión a trámite del recurso fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 6 de abril de 2004.

14. La Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el 5 de abril de 2004, comunicó a este Tribunal la no personación de la Cámara en el procedimiento.

15. El Abogado del Estado, actuando en representación del Gobierno de la Nación, comunicó su decisión de personarse a través de escrito registrado el 15 abril de 2004. Las alegaciones conducentes a una solicitud de desestimación del recurso pueden resumirse del siguiente modo:

a) Siguiendo el esquema de la demanda, el representante del Gobierno de la Nación comienza su escrito analizando el Convenio de Cooperación Interterritorial de 1997, que partía del carácter voluntario y no reglado de la acreditación en la formación sanitaria continuada. Aunque en el mismo latía una idea de coordinación, se insiste en que dicho convenio presuponía que el Estado era un sujeto coordinado al igual que las Comunidades Autónomas, y no un sujeto coordinador. La acción coordinadora se atribuía a la Comisión de Formación Continuada del Sistema Nacional de Salud, a la que se atribuía la facultad de establecer los criterios que debía observar la formación continuada. La demanda, concluye el Abogado del Estado, no es consecuente con dicho Convenio ni ha reparado en los puntos de partida de su texto (el carácter voluntario y no reglado de la formación continuada) ni en sus efectos (que limita la facultad de coordinación a la fijación de unos criterios generales, comunes y mínimos), reivindicando una competencia ejecutiva (la acreditación), cuando ésta no se debe considerar propiamente una competencia, por ser una actividad de pura gestión interna que corresponde a los centros docentes y sanitarios públicos sujetos a la acción coordinadora. Ciertamente, la Comunidad Autónoma de Aragón habría establecido unos mecanismos generales para el otorgamiento de las acreditaciones, pero esta previsión, se señala, no puede afectar más que a los centros dependientes de su propia organización.

b) La ley impugnada mantiene, en opinión del Abogado del Estado, el régimen anterior en lo sustancial: se crea una Comisión de Formación Continuada de las profesiones sanitarias integrada por representantes de las diversas Administraciones y se introducen algunas novedades: por un lado, la incorporación de miembros procedentes de los Colegios profesionales y de las Universidades; por otro, se reconoce que la formación continuada es un derecho y un deber de los profesionales sanitarios, lo que viene a matizar el principio de voluntariedad de la misma; y finalmente, que las únicas actividades de formación continuada que podrán ser reconocidas a efectos de la carrera profesional son las acreditadas, lo cual viene a matizar el carácter no reglado de dicha actividad. Ambos matices sitúan la acreditación de la formación continuada muy cerca de la competencia del artículo 149.1.30 CE, a pesar de que la nueva ley no invoque este título como cobertura competencial. Si la ley impugnada no ha invocado este precepto es porque la acreditación sigue siendo una facultad puramente organizativa de los propios centros, aunque sujeta a los criterios fijados por la Comisión de Formación Continuada. Dicho de otro modo, la acreditación no alcanza el carácter de un título profesional cubierto por el artículo 149.1.30 CE, pero sí va a generar un cierto efecto de exclusividad.

c) La naturaleza coordinadora de las medidas impugnadas se considera incuestionable, puesto que lo que se pretende es reducir los potenciales sistemas separados y diferenciados de formación profesional sanitaria a través de un mecanismo –la Comisión de Formación Continuada– al que expresamente se atribuye en el artículo 34 la armonización de las funciones y la coordinación de las actuaciones en este ámbito.

d) Aunque la impugnación se dirige contra los apartados primero y cuarto del artículo 35 y contra la disposición final primera de la ley, algunas de las determinaciones contenidas en dichos apartados no se cuestionan en la demanda (así por ejemplo, los requisitos, procedimiento y criterios a los que debe ajustarse la acreditación, o la exigible independencia de los organismos de acreditación de los encargados de la provisión de las actividades de formación).

En el caso del artículo 35.1 se señala que la ley no ha pretendido alterar el régimen de titularidad de los centros docentes o sanitarios, sino simplemente instaurar un mecanismo de coordinación, que se concreta en la existencia de un organismo de composición plural y con funciones predominantemente técnicas que haga posible un sistema mínimo común de formación profesional continuada.

Respecto al artículo 35.4 se señala que la demanda no demuestra en qué medida la inconstitucionalidad es todavía mayor y por qué se vulneran las competencias autonómicas en materia de Colegios profesionales, teniendo en cuenta que el precepto no los menciona. La mera posibilidad de delegar funciones propias derivadas de la gestión de sus respectivos servicios en otras corporaciones o instituciones de Derecho público tampoco se considera que pueda atentar contra ninguna norma constitucional.

Finalmente, la impugnación de la disposición final primera también carece de contenido al limitarse esta norma a señalar los títulos que dan cobertura competencial a la ley. Frente a lo que se aduce en la demanda, el representante del Gobierno de la Nación considera que los conceptos de bases y coordinación no son excluyentes, sino que, como en el caso de los preceptos impugnados, es posible que algo sea básico por desempeñar una función coordinadora. Por lo que respecta al artículo 149.1.1 CE se señala que los preceptos impugnados no sólo garantizan la existencia de un sistema de formación continuada coherente con los constantes progresos científicos, sino que todos los profesionales sanitarios sean tratados de forma igual en todo el territorio.

16. La Secretaría de Justicia del Pleno, por diligencia de ordenación de 19 de abril de 2004, hizo constar la personación del Abogado del Estado en el presente recurso de inconstitucionalidad, quedando pendiente en su momento para deliberación y votación de la Sentencia.

17. El representante del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, mediante escrito registrado el 29 de diciembre de 2005, reiteró la solicitud de personación como coadyuvante en el conflicto núm. 4825-2002.

18. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Auto 31/2006, de 1 de febrero, acordó no tener como parte en dicho procedimiento al Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos.

19. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 28 de abril de 2009, acordó atribuir a la Sala Primera el conocimiento del conflicto 4824-2002 y acumulados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 LOTC.

20. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 9 de junio de 2009, acordó deferir a la Sala Primera el conocimiento del recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2004, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 b) LOTC, señalando de aplicación al caso «la doctrina constitucional contenida en las SSTC 95/2002, de 25 de abril; 190/2002, de 17 de octubre, y 230/2003, de 8 de diciembre».

21. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Auto de 29 de junio de 2009, acordó acumular el recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2004 al conflicto positivo de competencias núm. 4824-2002 y acumulados.

22. Por providencia de fecha 10 de febrero de 2011, se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia, el día 14 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución debe dar respuesta a seis procesos instados por la Diputación General de Aragón, que plantea cinco conflictos positivos de competencia (registrados con los números 4824-2002, 4825-2002, 4826-2002, 4827-2002 y 4828-2002) contra otros tantos Convenios de colaboración suscritos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Sanidad y Consumo, y los respectivos Consejos Generales de los Colegios de determinadas profesiones sanitarias (veterinarios, médicos, odontólogos y estomatólogos, farmacéuticos y diplomados de enfermería) y un recurso de inconstitucionalidad (registrado con el número 1065-2004), contra el artículo 35.1 y 4 y la disposición final primera de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias. Como se ha señalado en el Auto que ha acordado la

acumulación de todos estos procesos (ATC 195/2009, de 29 de junio), la *causa petendi* y los títulos competenciales aducidos por las partes en defensa de su posición han sido en todos los casos los mismos, pues para el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón los convenios y los preceptos legales impugnados reconocen a la Administración General del Estado competencias ejecutivas en el ámbito de la formación continuada de las profesiones sanitarias que le permiten encomendar algunos aspectos de su gestión a los Consejos Generales de los respectivos Colegios profesionales, vulnerando con ello las competencias autonómicas en el ámbito de la sanidad, la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas [arts. 35.1.40, 39.1.1 y 35.1.22, respectivamente, todos ellos del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr) de 1982]. Por su parte, el representante del Gobierno de la Nación considera que todas las disposiciones recurridas se encuentran amparadas por la competencia estatal de coordinación general de la sanidad (art. 49.1.16 CE) y por lo contemplado en el artículo 149.1.1 CE, que garantizaría un trato igual de los profesionales sanitarios en todo el territorio nacional.

2. La resolución conjunta de estos procesos debe iniciarse con la consideración de cuál deba ser su parámetro de control, pues resulta necesario pronunciarse sobre la incidencia que haya podido tener en los mismos la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en la medida en que la misma haya afectado a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma que ésta considera vulneradas, esto es, a las competencias en materia de sanidad, Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas y gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

A diferencia de lo sucedido en otros supuestos, en los que la vigencia de la norma impugnada estaba limitada a un ejercicio presupuestario (SSTC 237/2007, de 8 de noviembre; 238/2007, de 21 de noviembre; y 248/2007, de 13 de diciembre), en el presente caso resulta aplicable nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia [entre otras, SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 4, y 135/2006, de 27 de abril, FJ 3 a)]. Aunque la cláusula segunda de los convenios de colaboración prevé que su duración inicial era de tres años, la posibilidad de prorrogarlos tácitamente, la vigencia en principio ilimitada de los preceptos legales impugnados y la pervivencia de la situación conflictual en tanto que la parte actora mantenga, como es el caso, la solicitud de nuestro pronunciamiento, son aspectos que deben llevarnos a analizar su constitucionalidad a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la reforma del Estatuto de Aragón. En todo caso, hay que advertir que esta reforma no ha introducido cambios sustanciales en las competencias aducidas por la representación del Gobierno autonómico (arts. 71.55, 71.30 y 77.1, respectivamente, todos del EAAr de 2007).

3. Resulta necesario, asimismo, delimitar el objeto de nuestro enjuiciamiento, toda vez que no existe una completa correspondencia entre la impugnación formal que hace la parte actora de los convenios y de la Ley 44/2003 y el alcance material de las tachas que se les formulan.

En efecto, en cuanto a los convenios de colaboración, se impugnan en su totalidad, pero los escritos de alegaciones centran la controversia exclusivamente en las potestades de gestión que respecto de la formación continúa de las distintas profesiones sanitarias se atribuyen al Estado, con especial incidencia, pero no sólo, en aquellas actuaciones que se encomiendan por aquél a los correspondientes Consejos de Colegios profesionales. De acuerdo con ello, el objeto litigioso relativo a dichos convenios de colaboración ha de quedar circunscrito al ámbito de las funciones ejecutivas recogidas en las cláusulas siguientes: primera; segunda, epígrafe e); cuarta; y quinta. Las restantes cláusulas han de quedar fuera del objeto de nuestro enjuiciamiento en la medida que contemplan actuaciones normativas o de coordinación atribuidas a órganos del Estado [caso de la cláusula segunda, epígrafes a), b), c) y f)], o incluso, de alguna función ejecutiva que no se discute

expresamente, y sobre la que nada se argumenta [epígrafe d) de dicha cláusula segunda] y respecto de las cuales no se formulan reproches sustentados en la correspondiente argumentación.

En cuanto a la Ley 44/2003, aunque el Gobierno aragonés impugna el artículo 35.1 y 4 y la disposición final primera en su totalidad, el objeto de control debe quedar circunscrito al primer párrafo del artículo 35.1, primer párrafo, y 4, primer párrafo, que se refieren a la acreditación de la formación continuada y a la delegación de las funciones de gestión y acreditación en otras corporaciones de derecho público, así como al primer apartado de la disposición final primera, que ampara la competencia estatal en el artículo 149.1.1 y 16 CE. Los restantes contenidos normativos del artículo 35.1 y 4 y de la disposición final primera deben entenderse excluidos del recurso al referirse a aspectos sobre los que no se formula reproche alguno: alcance territorial de la acreditación, independencia de los organismos de acreditación y cobertura competencial de preceptos que no han sido impugnados.

4. Enjuiciaremos en primer lugar los cinco convenios de colaboración impugnados, convenios que regulan con un contenido idéntico diversos aspectos de la formación continua del personal de los veterinarios, médicos, odontólogos y estomatólogos, farmacéuticos y diplomados en enfermería.

La representación procesal del Gobierno de Aragón aduce que en dichos convenios se contemplan actuaciones o medidas de carácter ejecutivo relativas a la formación continua de dicho personal sanitario (acreditación de enseñanzas específicas, expedición de certificados acreditativos de tales enseñanzas, emisión de informes de evaluación y supervisión de actividades, la propia evaluación y supervisión, resolución de recursos o reclamaciones, entre otras) que corresponde realizar a la Comunidad Autónoma de Aragón en su territorio, en razón a las competencias asumidas por dicha Comunidad Autónoma en las materias de sanidad, Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas y gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (arts. 71.55, 71.30 y 77.1, respectivamente, del EAAr de 2007). Dichas competencias resultarían vulneradas en la medida en que tales actuaciones de gestión se atribuyen, según los convenios impugnados, al Estado o se encomiendan por éste a los órganos superiores de las organizaciones colegiales implicadas en cada caso, desconociendo con ello el Convenio de Conferencia Sectorial de 15 de diciembre de 1997 del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre formación continua de las profesiones sanitarias, que reconocía a las Comunidades Autónomas las actividades de gestión en esta materia, teniendo sus actuaciones valor en todo el Sistema Nacional de Salud.

Para el Abogado del Estado, los convenios objeto de conflicto no se contraponen a los principios previstos en el Convenio de 15 de diciembre de 1997, que contemplaba que la Comisión de Formación Continuada estableciera un sistema coordinado de pautas y criterios comunes en esta materia, de acuerdo con el principio de libre configuración de cada titular para establecer su propio sistema de acreditación, sistema que no es excluyente. Aduce, asimismo, que el carácter no excluyente de la acreditación permite que, como hacen los convenios impugnados, los órganos de representación institucional y corporativa de las distintas profesiones sanitarias se incorporen a las actividades de formación continua de las mismas a través de la técnica de la encomienda de gestión, lo que resulta aconsejable por no disponer las Administraciones territoriales de los medios idóneos y sin que dicha encomienda suponga cesión alguna de competencia. En definitiva, no puede reivindicarse una concepción excluyente del sistema de acreditación de la formación continua, pues ello situaría la polémica en el ámbito del artículo 149.1.30 CE y no, como es el caso, en el de la sanidad (art. 149.1.16 CE). Estamos, pues, para el Abogado del Estado, ante una acción típica de la coordinación sanitaria que se basa en la naturaleza no reglada de la formación, la participación de la Administración institucional y en el carácter no excluyente de la acreditación.

5. Expuestas las posiciones de las partes, debemos proceder a encuadrar las actuaciones que son propias de la formación continua de los profesionales sanitarios, teniendo en cuenta que, según la cláusula segunda de los convenios impugnados

corresponde al Estado, a través de los Ministerios intervinientes, «regular el sistema estatal de acreditación de la formación continuada de las profesiones sanitarias» [epígrafe a)] y, en consecuencia, entre otras acciones: «aprobar los planes de formación sanitaria, con indicación de criterios generales sobre las enseñanzas técnicas y prácticas adecuadas [epígrafe b)], «establecer los supuestos y formas de revalidar periódicamente los conocimientos y aptitudes para el ejercicio de las profesiones sanitarias [epígrafe c)] y «reconocer u homologar los títulos, certificados, diplomas, etc., que otorguen otras instituciones nacionales o extranjeras» [epígrafe d)]. Como ya se ha dicho, estas actuaciones quedan fuera del objeto de conflicto que se nos plantea, pero son relevantes para realizar el encuadramiento competencial de las cuestiones debatidas en estos procesos. Con tal fin, también hay que tener en cuenta que los aspectos más directamente implicados en la controversia son actuaciones que, como reconocen el Letrado del Gobierno aragonés y el Abogado del Estado, son instrumentales de las previsiones de la cláusula segunda antes reproducidas: acreditación de enseñanzas, expedición de certificados o diplomas acreditativos de las enseñanzas impartidas y emisión de informes a los efectos de evaluación y supervisión de las actividades previstas en el convenio (cláusula primera de los convenios).

De lo expuesto se desprende inmediatamente que la formación continuada de estas profesiones sanitarias se proyecta sobre profesionales que ya disponen de la titulación académica requerida para el ejercicio de su profesión, de manera que la formación se dirige a actualizar y mejorar las aptitudes necesarias para el desempeño de cada profesión. Nos encontramos, por tanto, como ya señalamos en la STC 95/2002, de 25 de abril, FJ 6, al examinar la llamada «formación continua de los trabajadores asalariados», ante supuestos que tienen como objeto promover la actualización permanente de los conocimientos profesionales, propiciando así su mejor inserción en el mercado laboral, ahora de los miembros de distintas profesiones sanitarias.

Pues bien, en este caso también debemos considerar que en dicha Sentencia 95/2002 «declaramos que la materia de formación profesional ocupacional en su modalidad de formación continua de los trabajadores asalariados o en activo no pertenece al ámbito de la educación... Baste para ello tener en cuenta, como aduce con acierto el representante procesal del Gobierno, que la formación profesional ocupacional, a diferencia de la formación profesional reglada, no forma parte del sistema educativo, en el que los saberes o cualificación con base en aptitudes específicas se imparten y están dirigidos, previa estratificación en niveles y grados, a la obtención de títulos académicos o profesionales que habilitan para el ejercicio de determinadas profesiones u oficios... En suma, ha de discernirse entre la formación profesional reglada que, en cuanto perteneciente o integrada en el sistema educativo, es materia susceptible de encuadramiento en el título competencial autonómico de “regulación y administración de la enseñanza” (art. 15 EAC) y la materia aquí controvertida, que al comprender las acciones formativas para la formación continua de los trabajadores ocupados no forma parte del sistema educativo (STC 95/2002, FJ 6)» (STC 190/2002, de 17 de octubre, FJ 5).

El criterio reproducido determinó que en las SSTC 95/2002, FJ 8, y 190/2002, FJ 6, encuadráramos las actuaciones de formación continua de los trabajadores ocupados en la materia «legislación laboral» (art. 149.1.6 CE). Sin embargo, en la propia STC 190/2002 distinguimos entre las acciones formativas de los trabajadores ocupados, que incardinamos en la señalada materia de «legislación laboral» y las acciones de formación continua en las Administraciones públicas «ya que las acciones formativas que se realicen en el seno de estas Administraciones deberán encuadrarse, desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, en las materias “bases... del régimen estatutario de sus funcionarios” o “legislación laboral”, según que la relación de los empleados públicos con la Administración sea de carácter funcional, estatutario o laboral. Pues bien, en la primera de estas materias al Estado le corresponde dictar la normativa básica (art. 149.1.18 CE)» (STC 190/2002, FJ 8). En concordancia con todo ello, en dichas SSTC 95/2002 y 190/2002 determinamos que las medidas de formación

continúa allí examinadas debían respetar las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas en dichas materias de legislación laboral y de régimen estatutario de los funcionarios, según cada caso.

Operando ahora en igual sentido respecto de las actuaciones que se controvierten en estos procedimientos acumulados, al dirigirse aquéllas a la formación continua de determinadas profesiones sanitarias, debemos descartar también en este supuesto que las mismas se incardinan en la materia «educación», pues, como reconoce el Abogado del Estado, no se ha establecido un sistema de retitulación dentro del sistema educativo general para la formación continua de estos profesionales. Por el contrario, puesto que la formación de los mismos tiene obvia repercusión en el ámbito de la salud humana [arts. 18.14 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, y 12 f) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias] debemos concluir que los Convenios que nos ocupan se incardinan en la materia «sanidad», en la que el Estado tiene atribuida la competencia para el establecimiento de las normas básicas y coordinación (art. 149.1.16 CE) y la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva «respetando lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución» (art. 71.55 EAAr), esto es, respetando las bases y la coordinación dictadas por el Estado en dicha materia. En cuanto a la incidencia del artículo 149.1.1 CE respecto de las cláusulas de los convenios que atribuyen al Estado potestades de ejecución objeto, a su vez, de encomienda, también debemos rechazarla, toda vez que dicho precepto constitucional («regulación de las condiciones básicas...»), tiene un alcance normativo, «lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico» [STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 12, con cita de la STC 61/1997, FJ 7 b)], mientras que la controversia delimitada en el presente caso se refiere a actuaciones del ámbito aplicativo, de ejecución.

Apreciado cuanto ha quedado expuesto, antes de examinar las cláusulas de los convenios que constituyen en el objeto del proceso, hay que hacer referencia a que ambas partes esgrimen en defensa de sus respectivas posiciones el Convenio de Conferencia Sectorial de 15 de diciembre de 1997. Pues bien, al respecto debemos indicar que dicho convenio, que no fue impugnado en su momento ante este Tribunal y que por tanto no puede merecer ningún juicio de adecuación al orden constitucional de competencias, en modo alguno puede erigirse en parámetro de constitucionalidad de los convenios de colaboración impugnados, pues dicho parámetro sólo está conformado por las normas del bloque de la constitucionalidad implicadas, esto es, por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Aragón.

6. La cláusula primera de los convenios impugnados –adaptada en cada caso a las respectivas profesiones sanitarias y Colegios profesionales– dispone lo siguiente:

«(S)in perjuicio de las decisiones que sobre acreditación puedan establecer las Comunidades Autónomas en el ámbito de su respectivo territorio, los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte, y de Sanidad y Consumo encomiendan al Consejo General de Colegios de (la respectiva profesión) de España el ejercicio, en el ámbito estatal, de las funciones siguientes:

1. Acreditar las enseñanzas específicas de la formación continuada de la (respectiva) profesión.
2. Expedir los certificados o diplomas que acrediten con carácter oficial las enseñanzas impartidas.
3. Emitir informes a los efectos de la evaluación y supervisión de las actividades realizadas al amparo del presente Convenio.»

Según se expuso en el precedente fundamento jurídico 4, la representación procesal autonómica rechaza que las actuaciones de carácter ejecutivo o aplicativo que han quedado reproducidas sean de la competencia del Estado y, por tanto, que puedan ser encomendadas por éste a instituciones corporativas de carácter profesional y ámbito nacional, con son los Consejos de los Colegios profesionales, pues considera que dichas actuaciones de acreditación, expedición de certificados y emisión de informes de evaluación y supervisión ha de ser realizadas en su territorio por la Comunidad Autónoma de Aragón.

Constatada la naturaleza ejecutiva de las funciones que se atribuyen a las organizaciones colegiales y de acuerdo con el reparto competencial existente en el bloque de la constitucionalidad en el momento presente en la materia de «sanidad», dichas funciones son competencia, en principio, de la Comunidad Autónoma de Aragón cuando hayan de realizarse en su territorio. Sin embargo, debemos valorar si la previsión que contiene el encabezamiento de la cláusula primera, relativa a que las funciones en cuestión se realicen «a nivel estatal», puede determinar, por el alcance supraautonómico de aquéllas, que la atribución a las representaciones nacionales de las organizaciones colegiales resulte legítima. A ello se refiere el Abogado del Estado, que, además, rechaza que la Comunidad Autónoma de Aragón resulte competente para ejercer las funciones señaladas con el argumento de que las mismas no tienen carácter reglado por no ser monopolio del poder público, pudiendo ser realizadas también por entes privados.

De entrada, debemos rechazar el argumento del Abogado del Estado que se opone a la vulneración de la competencia autonómica aduciendo el carácter no excluyente de la acreditación pública de las actividades de formación continuada, toda vez que, sin poner en cuestión la existencia de la intervención privada en el ámbito de la acreditación, lo cierto es que los convenios ya examinados se inscriben en el ámbito de lo público, pues las funciones materiales objeto de debate son encomendadas (art. 15.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) a los Consejos de Colegios por la Administración General del Estado, a través de los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Sanidad, Ministerios que con tal encomienda no hacen «cesión de competencia alguna» y, consecuentemente, retienen las potestades públicas relativas a la «resolución de los recursos y reclamaciones que en su caso se interpongan», según reza la cláusula cuarta de estos convenios. Por tanto, nos encontramos ante un ejercicio de poder público por parte del Estado, algunas de cuyas actuaciones meramente materiales se encomiendan a las organizaciones colegiales de carácter nacional, lo que, en principio, legitima la reivindicación competencial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En cuanto a la posibilidad de que el Estado pueda retener en su acervo competencial las funciones previstas en la cláusula primera de estos convenios (y encomendarlas a las organizaciones colegiales nacionales) como consecuencia de su proyección y eficacia en todo el territorio nacional, debemos insistir una vez más en que la posible eficacia supracomunitaria de los actos de ejecución está implícita en las reglas constitucionales del

reparto competencial pues «la unidad política, jurídica económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente de toda capacidad de actuación (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1)» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 63). Por ello, hemos afirmado que «las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas, por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues a este traslado de la titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993 (FJ 4), cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (STC 243/1994, FJ 6)» (SSTC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6, y 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11).

Pues bien, en este caso no se aporta ningún argumento por parte del Abogado del Estado que permita apreciar que las actuaciones controvertidas deban ser necesariamente realizadas por el Estado (y encomendadas a las organizaciones colegiales de ámbito nacional) y, como consecuencia de ello, calificadas de básicas. Otra cosa es, y desde luego no lo plantea la Comunidad Autónoma de Aragón, que no exista obstáculo para que el Estado discipline normativamente los criterios generales de la formación continua de las profesiones sanitarias, entre ellas las de acreditación de centros, personal o enseñanzas, y cree, además, los mecanismos de coordinación necesarios, de manera que las actuaciones de naturaleza ejecutiva en el ámbito público las realicen, en su correspondiente territorio, las Comunidades Autónomas y ello con eficacia para todo el territorio nacional.

De todo lo expuesto se concluye que la cláusula primera de los convenios de colaboración impugnados vulnera las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de sanidad.

7. Procede abordar a continuación las restantes cláusulas de los convenios que hemos considerado incluidas en el objeto de estos conflictos positivos de competencia:

a) La cláusula segunda, epígrafe f), vulnera también las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues la evaluación y supervisión de las actuaciones encomendadas son también actuaciones aplicativas de mera ejecución, que deben ser realizadas por dicha Comunidad Autónoma.

b) La cláusula tercera infringe las competencias de Aragón al prever que los órganos colegiales realicen las funciones encomendadas (con sujeción al Acuerdo de 29 de julio de 1999), pues, como hemos visto, se trata de funciones que corresponden a aquella Comunidad Autónoma.

c) La cláusula cuarta, que contempla los límites de la encomienda de gestión y la atribución de la resolución de recursos y reclamaciones a los Departamentos ministeriales que suscriben los convenios, también conculca las competencias autonómicas por los mismos motivos antes expuestos.

d) La cláusula quinta es, asimismo, contraria al orden de competencias al atribuir a las organizaciones colegiales nacionales la elaboración de un informe anual sobre sus actividades en esta materia, pues dicho informe debe ser emitido por la Comunidad Autónoma.

8. De la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias han sido recurridos su artículo 35.1 y 4 y la disposición final primera. Los preceptos impugnados, una vez delimitados en cuanto a su objeto procesal de acuerdo con lo indicado en el fundamento jurídico 3, disponen lo siguiente:

«Art. 35. *Acreditación de centros, actividades y profesionales.*

1. El Ministerio de Sanidad y Consumo y los órganos competentes de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán acreditar actividades y programas de actuación en materia de formación continuada de los profesionales sanitarios, con carácter global, así como centros en los que las mismas se impartan.

4. El Ministerio de Sanidad y Consumo y los órganos competentes de las comunidades autónomas podrán delegar las funciones de gestión y acreditación de la formación continuada, incluyendo la expedición de certificaciones individuales, en otras corporaciones e instituciones de derecho público, de conformidad con lo que dispone esta ley y las normas en cada caso aplicables.»

«Disposición final primera. *Título competencial.*

Esta ley se aprueba de acuerdo con las competencias exclusivas que asigna al Estado su art. 149.1.1.<sup>a</sup> y 16.<sup>a</sup> de la Constitución, y sus preceptos son bases de la sanidad.»

Para el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, la ley recurrida pretende consolidar a favor del Estado las actividades de formación continuada de carácter ejecutivo relativas a la acreditación de centros, actividades y profesionales, declarando bases de la sanidad los preceptos impugnados, con el fin de poder formalizar unilateralmente los correspondientes convenios con los Consejos Generales de Colegios profesionales, excluyendo con ello a las Comunidades Autónomas de tales funciones de ejecución. Por tanto, rechaza que los preceptos impugnados, que, en su opinión, efectivamente se incardinan en la materia de sanidad, puedan ser normas básicas de la sanidad y corresponder al Estado (art. 149.1.16 CE). Asimismo, se opone a la virtualidad, en este caso, del artículo 149.1.1 CE, por tratarse de actuaciones ejecutivas sobre las que este precepto constitucional no incide. La competencia del Estado sobre estas actuaciones tampoco se justificaría, según la representación procesal autonómica, en el carácter nacional de las acreditaciones, pues la coordinación que compete al Estado sólo le habilita para establecer criterios homogéneos, de aplicación en todo el territorio nacional, pero no para atribuirse las mismas con tal argumento. En realidad, según dicha representación, los preceptos recurridos buscan que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ejerzan potestades ejecutivas paralelas que les permitan formalizar después las correspondientes delegaciones, ejercicio paralelo de competencias que sólo es posible en los casos constitucionalmente previstos, como el del artículo 149.2 CE. Por tanto, reclama para la Comunidad de Aragón las competencias de ejecución previstas en los preceptos recurridos.

El Abogado del Estado, por su parte, defiende la competencia del Estado con argumentos similares a los sustentados respecto de los convenios de colaboración impugnados que ya han sido examinados. Así, parte del carácter voluntario y no reglado de la formación continuada de los profesionales sanitarios, lo que determina en su criterio que no estemos en presencia, en puridad, de ejercicio de competencias sino de una actividad de gestión interna de los centros docentes y sanitarios públicos sujetos a la coordinación estatal, lo que es compatible con que la Comunidad Autónoma de Aragón establezca mecanismos propios para el otorgamientos de acreditaciones, mecanismos que sólo afectarán a los centros de su propia organización. En definitiva, según el Abogado del Estado, estamos ante un sistema de naturaleza coordinadora, que se hace patente a través de la Comisión de Formación Continuada (art. 34 de la Ley), función coordinadora

que encuentra cobertura en el artículo 149.1.16 CE, que no se refiere sólo a las bases de la sanidad, sino también a la coordinación en esta materia. En cuanto al artículo 149.1.1 CE, permite garantizar en este caso un trato igual a todos los profesionales de la sanidad.

9. Abordando el examen del artículo 35.1 y 4, cuyas prescripciones son declaradas básicas ex artículo 149.1.1 y 16 CE por la disposición final primera de la Ley 44/2003, debemos, en primer lugar, determinar el alcance de los títulos habilitantes del Estado.

Como ya pusimos de manifiesto en el precedente fundamento jurídico 6, el artículo 149.1.1 CE no otorga cobertura a las actuaciones de acreditación de actividades y programas de actuación en materia de formación continuada de los profesionales sanitarios (art. 35.1), por ser actividades de naturaleza aplicativa o ejecutiva, y lo propio acaece respecto de la delegación de las mismas (art. 35.4). En este caso, el derecho constitucional implicado es el derecho a la salud (art. 43 CE), al que se refiere la exposición de motivos de la Ley 44/2003, derecho que ciertamente se relaciona con la formación adecuada de los profesionales sanitarios. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que el artículo 149.1.1 CE, aunque habilita al Estado para el establecimiento de las condiciones básicas que tienden a garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, no lo hace para establecer «una normación completa y acabada del derecho» de que se trate, sino tan sólo a lo atinente «al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos)». (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 12). En este asunto, los artículos 35.1 y 4 no se refieren a los señalados aspectos centrales del contenido primario del derecho a la salud, puesto que se refieren a actuaciones aplicativas de criterios más generales y abstractos sobre la formación continuada del personal sanitario regulados en los artículos 33 y 34 de la Ley 44/2003, criterios que, a su vez, precisan de concreción normativa. Por tanto, el artículo 35.1 y 3 no encuentra cobertura competencial en el artículo 149.1.1 CE.

En definitiva, hay que recordar aquí que en su momento dijimos, al examinar la relación existente entre el artículo 149.1.1 CE y el derecho a disfrutar de una vivienda digna (art. 47 CE), que este último precepto «no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 de la Constitución) en el ejercicio de sus respectivas competencias», por lo que las facultades del Estado para garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna las debe instrumentar aquél mediante «sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

Pues bien, trasladando lo señalado a este caso debemos valorar si las potestades ejecutivas del Estado que se discuten encuentran soporte en la competencia del Estado para establecer la normativa básica y la coordinación en materia de sanidad (art. 149.1.16 CE), considerando que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en dicha materia respetando las indicadas competencias del Estado (art. 71.55 EAAR).

Nuestra respuesta ha de remitir a lo ya señalado en los anteriores fundamentos jurídicos 6 y 7, donde rechazamos los mismos alegatos del Abogado del Estado en defensa de la competencia estatal. En efecto, aunque con carácter excepcional determinados actos de ejecución puedan tener naturaleza básica por ser complemento necesario de la propia normativa básica (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5, con cita de otras), tal criterio no puede ser admitido respecto de la acreditación de actividades y programas de formación continuada y de los centros en que se impartan, puesto que la normativa básica estatal puede establecer los requisitos que deben cumplir tales actividades, programas y centros y, tras ello, las Comunidades Autónomas otorgarán las acreditaciones correspondientes con sujeción a dicha normativa básica. Tampoco la competencia de coordinación sanitaria ex artículo 149.1.16 CE otorga al Estado la competencia para realizar por sí mismo dichas acreditaciones, ya que la coordinación, por su propio alcance, no permite desplazar las competencias autonómicas de ejecución (por todas, STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8). En suma, nos encontramos ante potestades de naturaleza ejecutiva que son, por

ello, de la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sólo resta añadir que las previsiones del artículos 35.1 y 4, consistentes en atribuir de modo genérico e indistinto tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas las potestades de acreditación y su posibilidad de delegación en otras corporaciones o instituciones de Derecho público, previendo que tanto las acreditaciones estatales como las autonómicas tengan «efectos en todo el territorio nacional» (párrafo segundo del art. 35.1, no incluido en el objeto del proceso al no objetarlo la parte recurrente), además de alterar el sentido que la Constitución da a las competencias compartidas, en este caso la del artículo 149.1.16 CE, comporta la indeseada consecuencia de duplicar actuaciones administrativas similares, lo que contradice nuestra doctrina, que ha afirmado «la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas» (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4, con cita de las SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 12, y 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

En conclusión, las competencias del Estado de acreditación en materia de formación continuada de los profesionales sanitarios, reguladas por el artículo 35.1, primer párrafo, y 4, primer párrafo, de la Ley 44/2003, son inconstitucionales por vulnerar el artículo 149.1.16 CE.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1. Estimar parcialmente los conflictos positivos de competencia y el recurso de inconstitucionalidad planteados por la Diputación General de Aragón y, en consecuencia, declarar:

La inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de las cláusulas primera; segunda, epígrafe e); cuarta; y quinta de los convenios de colaboración en materia de formación continuada de las profesiones sanitarias celebrados entre los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte, y de Sanidad y Consumo y los Consejos Generales de Colegios de Veterinarios, Médicos, Odontólogos y Estomatólogos, Farmacéuticos y Diplomados en Enfermería suscritos los días 8 y 15 de febrero de 2002.

La inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los incisos «El Ministerio de Sanidad y Consumo» y «en el ámbito de sus respectivas competencias» del primer párrafo de los artículos 35.1 y 35.4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.

2. Desestimar los conflictos positivos de competencia y el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil once.—Pascual Sala Sánchez.—Javier Delgado Barrio.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.